

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU DROIT DE RECTIFICATION ET DE SES ORIGINES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 janvier 1911, à 3 heures.

PAR

FRANCIS DAROUX

Président : M. LARNAUDE, *professeur*

Suffragants \ MM. CHAVEGRIN, *professeur*
/ GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*

PARIS

IOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1911

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses,
ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU DROIT DE RECTIFICATION ET DE SES ORIGINES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 janvier 1911, à 3 heures.

PAR

FRANCIS DAROUX



Président : M. LARNAUDE, *professeur*

Suffragants { MM. CHAVEGRIN, *professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MES PARENTS

A M. J. NOULENS

député, sous-secrétaire d'Etat à la guerre

en respectueux hommage de reconnaissance et de dévouement.

A MON MAITRE

M. F. LARNAUDE

professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris

hommage de mon profond respect.

INTRODUCTION

I

« La libre communication des pensées et des opinions, proclama la déclaration des Droits de 1789
« est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout
« citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement
« sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas
« déterminés par la loi. »

La liberté de la presse comme toute liberté a ses abus, soit dans l'ordre politique et social, soit dans l'ordre des intérêts privés. Le journal, agent de lumière, de progrès, de civilisation, organe indispensable de l'opinion dans une démocratie, peut présenter des dangers publics s'il excite par exemple à la guerre civile ou à des crimes contre la sûreté de l'État. Il peut aussi léser gravement les individus par l'injure, la diffama-

tion, même par une simple information erronée. La liberté de la presse doit donc ainsi que les autres, s'arrêter à la limite au-delà de laquelle elle porterait atteinte aux droits d'autrui. Le rôle du législateur est, en cette matière, très délicat, car, il lui appartient, non de supprimer partiellement la liberté d'écrire, mais de la réglementer de telle sorte que ceux qui en usent répondent de l'usage qu'ils en font.

Tel a été l'objectif de la loi de 1881, 29 juillet. L'imprimerie, la librairie, la publication des journaux ou écrits périodiques sont déclarées libres.

Les mesures restrictives de la liberté de la presse sont abolies : autorisation préalable, cautionnement, suspension ou suppression.

L'autorisation préalable dont le Premier Empire avait fait une condition d'existence indispensable pour tous les journaux, subit un assez grand nombre de vicissitudes. Supprimée par la loi du 9 juin 1819, rétablie par celle du 17 mars 1822, abolie en vertu de la loi du 18 juillet 1828, rétablie de nouveau, mais partiellement, par le décret du décret du 17 février 1852 (art. 1^{er}), en ce qui concerne les journaux ou écrits périodiques traitant les matières politiques et d'économie sociale, elle fut abolie par la loi du 11 mai 1886. L'article 1^{er} de cette loi dispose que tout français majeur et jouissant de ses droits civils et politiques,

peut, sans autorisation préalable, publier un journal « ou écrit périodique paraissant soit régulièrement et à « jour fixe, soit par livraisons et irrégulièrement ». La loi de 1868 n'abolissait pas le régime de la censure, en vertu duquel le gouvernement se réservait d'accorder ou de refuser l'autorisation après examen, de publier un écrit ou une œuvre d'art. La loi du 25 mars 1829 supprima la censure à l'égard des écrits périodiques ou non périodiques.

L'obligation du cautionnement, établie par la loi du 9 juin 1819, et maintenue par les lois postérieures avec les modifications, fut supprimée par la loi du 29 juillet 1881 comme contraire au régime de liberté qu'elle voulait instituer. Le rapport de M. Lisbonne fit valoir en faveur de cette abrogation que le cautionnement est d'origine censitaire et que, par suite, il est un non-sens dans un pays de suffrage universel. « Qui a le droit de voter doit avoir la liberté d'écrire « ainsi « que de parler, dit le rapporteur ; aucun obstacle préventif ne doit y être apporté ». Aussi l'article 5 de la « loi de 1881 déclara-t-il que « tout journal ou écrit « périodique peut être publié sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement ».

De même la signature des articles de journaux par leurs auteurs, exigée par la loi du 16 juillet 1850 dans le but d'atteindre les auteurs des délits de publication fut

considérée par le législateur de 1881 comme une mesure inutile. Il est manifeste, en effet, que cette précaution était illusoire, rien n'étant plus facile que de cacher sous une signature d'emprunt le véritable nom du journaliste.

Enfin la suspension et la suppression de journaux par mesure administrative et l'impôt du timbre frappant la presse périodique ne sont plus qu'un souvenir.

Mais en même temps qu'elle instituait ainsi le régime de la liberté de la presse, la loi se préoccupait d'organiser la responsabilité des citoyens qui feraient usage de cette liberté.

La loi du 29 juillet 1881 contient des dispositions réglementaires de la presse périodique. Les journaux sont assujettis à la gérance. Le gérant peut être une personne quelconque, soit le propriétaire du journal, soit l'un de ses rédacteurs, soit son directeur politique, soit même un individu étranger au journal. C'est le gérant qui est l'auteur responsable de la publication du journal. Sa responsabilité est considérée par la jurisprudence comme absolue, comme fondée sur une véritable présomption légale de culpabilité qui ne peut être combattue par aucune preuve contraire (1). Sans doute cette res-

(1) Cassation, 7 novembre 1884; Dalloz 86, I, 142. — Cassation, 25 mai 1894, Sirey, 1896, I, 105, Poitiers, 13 février 1885, Dalloz, 86, 2, 200. — Lyon, 19 juillet 1894, Sirey, 1896, 2, 29.

ponsabilité paraît excessive sous le régime de 1881 dans lequel le gérant pouvait être une personne étrangère au journal, et très souvent un homme de paille qui ne participe en rien dans l'entreprise. Il serait logique de permettre au gérant de combattre la présomption de culpabilité en prouvant qu'il a ignoré l'article incriminé ou que sa bonne foi a été entière. En ce sens M. Barbier a soutenu qu'il convenait de réserver au gérant le droit de prouver son défaut de participation à la publication incriminée (1), mais ce n'est pas ainsi que les tribunaux l'entendent.

Aux dispositions concernant la responsabilité du gérant vient s'ajouter une autre mesure réglementaire qui est celle de la déclaration préalable. Il ne s'agit plus ici d'autorisation, mais bien d'une mesure de police compatible avec la liberté. Aux termes de l'art. 7 de la loi de 1881, il doit être fait, avant la publication de tout journal ou écrit périodique, une déclaration au parquet du procureur de la République. Cette déclaration doit contenir :

1° Le titre du journal ou écrit périodique et son mode de publication.

2° Le nom et la demeure du gérant.

(1) Barbier. *Code expliqué de la presse*.

3° L'indication de l'imprimerie où il doit être imprimé.

Au surplus toute mutation dans les conditions énumérées doit être déclarée de la même façon dans un délai de 5 jours.

A la nécessité d'une gérance et d'une déclaration préalable, la loi de 1881 a ajouté celle du dépôt administratif et judiciaire. D'après l'art. 10, il doit être remis au moment de la publication de chaque livraison du journal, au parquet du procureur de la République, ou à la mairie dans les villes où il n'y a pas de tribunal première instance deux exemplaires signés du gérant. Pareil dépôt doit être effectué au ministère de l'Intérieur pour Paris et le département de la Seine, et, pour les autres départements, à la préfecture, à la sous-préfecture ou à la mairie dans les villes qui ne sont ni chefs-lieux de département, ni chef-lieux d'arrondissement. Sur les exemplaires déposés doit figurer la signature manuscrite du gérant.

Le nom du gérant doit en outre être imprimé au bas de tous les exemplaires de chaque numéro du journal.

Enfin les journaux sont en outre astreints à l'obligation d'insérer les rectifications qui leur sont adressées par les dépositaires de l'autorité publique et les réponses de toutes les personnes qu'ils ont nommées ou désignées.

Dans son ensemble, on le voit, le régime dont nous

venons d'analyser rapidement les parties essentielles, a été inspiré d'un libéralisme bien entendu, c'est-à-dire, de cette idée que les journalistes sont libres d'écrire ce qu'ils veulent, mais qu'ils doivent répondre des conséquences dommageables produites par leurs écrits.

Cette conception a été très nettement mise en lumière tous les travaux préparatoires de la loi de 1881.

« La loi nouvelle est une loi d'affranchissement et de
« liberté, dit le rapport de M. Lisbonne. La liberté de
« la presse vous la trouverez dans les dispositions qui
« abrogent comme dans celles qui maintiennent. Les
« unes et les autres ne seront que l'application la plus
« libérale possible des règles du droit commun, en ce
« sens qu'elles ne refuseront au libre arbitre que la
« faculté de nuire. C'est rendre hommage au principe
« de liberté que de poser pour limite à la liberté de
« chacun, la liberté d'autrui ». Et le rapporteur invoque
la parole très vraie, de Blackstone suivant lequel la
liberté de la presse consiste à édicter des restrictions
antérieures aux publications et non pas à mettre les
journalistes à l'abri des responsabilités, lorsque la publi-
cation a eu lieu.

En d'autres termes, le législateur s'est adressé, pour éviter les abus possibles de la presse, bien moins aux moyens préventifs qu'aux moyens répressifs.

Les mesures préventives (gérance, déclaration préa-

lable, dépôt administratif et judiciaire ne sont édictées qu'en vue d'assurer, le cas échéant, la répression nécessaire. On peut dire que l'œuvre de 1881 a été une heureuse conciliation de la liberté de la presse avec les droits des citoyens. Elle a réalisé, en somme, la véritable formule de la liberté : le droit de faire tout ce quine nuit pas à autrui.

Après avoir reconnu la liberté de fonder des journaux et d'écrire en toute indépendance, la loi s'occupe de réprimer les délits qui peuvent être commis par la voie de la presse soit contre la chose publique, soit contre les personnes (outrages, injures, diffamation).

Mais il est un point sur lequel la conciliation de la liberté d'écrire et des droits des individus était particulièrement délicate : c'est celui des insertions forcées, c'est-à-dire des réponses et des rectifications.

Qu'à fait à cet égard le législateur ?

II

D'une part il ne saurait y avoir de vraie liberté de la presse si les journaux ne peuvent, dans leurs colonnes, nommer tel ou tel citoyen, le qualifier, se livrer à une appréciation critique de ses actes.

Un journal ne peut vivre de la spéculation désintéres-

sée de seules idées il doit se mouvoir dans la sphère des faits quotidiens ; or ceux-ci ne peuvent être décrits, ni jugés sans la désignation et l'appréciation des personnes. Mais d'autre part il serait inadmissible que les particuliers fussent voués au bon plaisir des journalistes, que leurs vies privées fussent mises à nu pour la plus grande joie des lecteurs, que leurs actes fussent inexactement rapportés et leurs intentions déformées, sans qu'ils eussent un moyen de se défendre. Un tel état de choses manifestement excéderait la liberté de la presse, puisqu'il porterait atteinte à la liberté individuelle. Or il ne suffit pas de protéger les citoyens contre les injures, les outrages et les diffamations par la voie du journal, il faut encore les protéger, en dehors de tout délit de presse, contre les préjudices moraux et pécuniaires qu'il peuvent éprouver du fait d'une publication. Le meilleur moyen est de leur donner une arme de même nature que celle qui peut les blesser : c'est le droit de réponse; à un article qui leur aura causé un préjudice ils répondront par un article que le journal sera légalement tenu d'insérer.

Et comme, au surplus, un citoyen est seul juge de la question de savoir si une publication lui a nui moralement ou même pécuniairement, c'est lui seul qui fixera les termes de la réponse.

Mais ce n'est pas le seul aspect du sujet des insertions

forcées : les journeaux ont le droit incontestable de rapporter et de critiquer les actes des fonctionnaires. C'est même leur devoir, peut-on dire d'éclairer le public sur les abus ou les défauts possible de l'Administration. L'état lui-même a intérêt à connaître autrement que par des rapports officiels, la conduite de ceux à qui une parcelle de la puissance publique a été déléguée. Les dépositaires de l'autorité sont donc exposés, par la nature même de leurs fonctions, à la critique de la presse. Et l'un des meilleurs services du journalisme est de révéler, parfois les infidélités ou les procédés condamnables des fonctionnaires. Mais, là aussi, la liberté de la presse doit s'arrêter devant le *droit des individus*. Les actes des fonctionnaires peuvent être, soit intentionnellement soit par défaut d'information ou par légèreté, inexactement rapportés. Ces erreurs sont très préjudiciables au fonctionnaire non seulement en ce qui concerne ses rapports avec les administrés, mais aussi en ce qui concerne ses rapports avec ses collègues et ses supérieurs hiérarchiques. Il importait de mettre dans les mains de l'intéressé une arme capable de parer les coups portés : C'est le droit de *rectification* que possède le fonctionnaire dans le cas où les actes de sa fonction ont été inexactement rapportés.

A vrai dire, la loi du 1881 dans le paragraphe 2 du chapitre 2, semble confondre, sous la dénomination

générique de rectification le droit de réponse et le droit spécial de rectification. Mais les dispositions des textes rangés sous cette rubrique montrent bien que nous sommes en présence de deux droits distincts.

L'article 12 de la loi est ainsi conçu : Le gérant est « tenu d'insérer gratuitement, en tête du prochain « numéro du journal ou écrit périodique, toutes les « rectifications qui lui seront adressés par un dépositaire de l'autorité publique, au sujet des actes de la « fonction qui auront été inexactement rapportés par le « dit journal ou écrit périodique.

« Toutefois ces rectifications ne dépasseront pas le double de l'article auquel elles répondront.

En cas de contravention le gérant sera puni d'une « amende de 100 à 1000 francs ».

Puis l'art. 13 s'exprime de la manière suivante : Le « gérant sera tenu d'insérer dans les 3 jours de leur « réception ou dans le plus prochain numéro, s'il n'en « était pas publié avant l'expiration des 3 jours, les « réponses de toute personne nommée ou désignée « dans le journal ou écrit périodique, sous peine d'une « amende de 50 à 500 francs sans préjudice des autres « peines et dommages-intérêts auxquels l'article pourrait donner lieu.

« Cette insertion devra être faite à la même place et

» en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée.

« Elle sera gratuite, lorsque les réponses ne dépasseront pas le double de la longueur du dit article. Si elles le dépassent, le prix d'insertion sera dû pour le surplus seulement. Il sera calculé aux prix des annonces judiciaires ».

De la lecture de ces dispositions il ressort qu'un droit de réponse est donné à « toute personne nommée ou désignée » dans un journal; l'expression très générale employée par la loi comprend donc non seulement les simples particuliers, mais les fonctionnaires eux-mêmes. En outre il apparaît qu'à côté du droit de réponse, qui leur appartient, comme à tout le monde, lorsqu'ils sont « nommés ou désignés », les fonctionnaires, dans l'hypothèse où les actes de leurs fonctions ont été inexactement rapportés, sont investis d'un droit de rectification.

Il n'est pas douteux que lorsqu'un fonctionnaire a été visé dans un journal en sa qualité de particulier, pour les actes de sa vie privée, il jouit du droit de réponse dans les mêmes conditions que tout autre citoyen. On ne voit pas pourquoi il serait plus mal défendu, pourquoi sa qualité de fonctionnaire ne lui permettrait pas à cet égard de bénéficier du droit commun, pourquoi il serait réduit à l'exercice du droit

de rectification, moins étendu que le droit de réponse. La jurisprudence n'hésite pas à décider que le droit de rectification qui appartient aux dépositaires de l'autorité publique n'est pas exclusif à leur profit du droit de réponse qu'ils peuvent exercer, comme *toute personne nommée ou désignée dans un journal* (1).

Mais c'est une autre question que celle de savoir si le fonctionnaire jouit d'un droit d'option entre le droit de réponse et le droit de rectification lorsque le journal l'a visé en sa qualité de représentant de l'autorité publique et a inexactement rapporté les actes de sa fonction. Nous examinerons ce point intéressant et important quand nous étudierons les conditions d'exercice du droit de rectification.

Pour le moment, contentons-nous de remarquer que le droit de rectification apparaît à la simple lecture des textes précités, comme différent du droit de réponse en ce qui concerne les conditions d'ouverture et d'application.

Le droit de rectification est moins largement ouvert que celui de réponse. Tandis que le premier n'appartient qu'aux fonctionnaires et seulement dans le cas

(1) Cassation Criminelle, 18 juillet 1896, Dalloz, 1897, 4, 55; Cassation Criminelle, 10 avril 1891, Dalloz, 1892, 4, 80; Cassation Criminelle, 21 février 1889. Dalloz 1890, 4, 189.

où les actes de leur fonction ont été rapportés avec inexactitude, le second appartient à toute personne nommée ou désignée. Si les fonctionnaires ont seulement le droit de rectifier les articles relatifs à l'accomplissement de leur fonction, c'est que la publicité même de leur fonction les expose à la critique et qu'il y a intérêt à ce que le public soit renseigné exactement sur la manière dont ils les remplissent. Leur défense ne doit se produire que lorsqu'il y a attaque, or ils ne sont attaqués que si les actes de leurs fonctions sont rapportés d'une façon erronée. Toute autre est la situation d'un simple particulier ou même d'un fonctionnaire pris à partie dans le domaine de sa vie privée; il n'y a aucun avantage social à ce que les lecteurs d'un journal soient renseignés sur les actes privés des individus; la défense commence alors, dès que le citoyen a été nommé ou désigné. Le seul fait qu'un journaliste s'est occupé de lui dans un article, sans son consentement, l'autorise à se considérer comme lésé et à requérir l'insertion forcée de sa réponse, alors même que les actes privés qu'on lui attribue auraient été exactement rapportés.

De cette différence initiale découlent dans l'application d'autres différences relatives à la longueur des insertions forcées, à leur place, au délai dans lequel elles doivent être faites.

S'il s'agit de la réponse aucun maximum n'a été établi par la loi pour son développement. Le gérant est obligé de l'insérer dans son intégrité, sans en rien retrancher. L'individu qui se considère comme lésé est le seul juge de l'importance qu'il convient de donner à la réponse. L'article 13 a seulement cherché à éviter les abus de réponse en décidant que la gratuité dont celle-ci bénéficie ne s'étend que jusqu'à concurrence du double de l'article incriminé. Au delà du double, le requérant doit payer l'insertion suivant le tarif des annonces judiciaires. Au contraire un maximum est fixé à la rectification qui ne doit pas excéder le double de l'article qu'elle rectifie. Le fonctionnaire ne serait pas fondé, même en offrant de payer le surplus du double, à exiger l'insertion d'une rectification dépassant le maximum dont il s'agit.

La réponse doit être insérée à la même place que l'article qui l'a provoquée et la rectification en tête du journal.

Enfin la réponse doit être insérée dans les trois jours de sa réception, ou dans le plus prochain numéro s'il n'en est publié aucun avant l'expiration des trois jours ; quant à la rectification son insertion doit avoir lieu dans le prochain numéro.

Droit de réponse et droit de rectification apparaissent d'ailleurs basés sur une même idée. Tous les

deux sont des moyens de défense, exactement proportionnés à l'attaque puisqu'ils sont de même nature qu'elle, appropriés aux besoins des personnes attaquées. Tous les deux sont exercés dans des conditions déterminées par la loi.

III

De ces deux formes de la défense des individus contre le journal, c'est la rectification seule qui fera l'objet de notre étude.

Nous étudierons d'abord le droit de rectification dans ses origines historiques et nous verrons la transformation radicale qu'il a subie dans l'œuvre législative de 1881. Il apparaîtra aussi que, si l'on peut parler, avant cette date de droit de rectification, ce n'est que d'une manière très large et en vérité un peu impropre. L'examen du régime des insertions officielles et celui des communiqués nous montrera en effet une consécration très indirecte et lointaine de ce que nous appelons aujourd'hui le droit de rectification.

La conception nouvelle nous sera très clairement révélée par les travaux préparatoires de la loi de 1881.

Puis, nous aurons à décrire l'institution actuelle du droit de rectification telle qu'elle est établie par l'article 12.

Il nous faudra déterminer ses conditions d'exercice, soit au point de vue du fond, soit au point de vue de la forme et chercher ses sanctions.

Mais, avant d'aborder l'étude historique et positive du droit de rectification il nous semble bon de nous attacher à dégager la nature juridique de ce droit. Cette analyse n'a jamais été faite à notre connaissance, d'une façon approfondie. D'ailleurs, elle n'aura pas un intérêt purement théorique, mais elle nous servira à mieux saisir la différence essentielle qui sépare le droit de rectification des droits antérieurs d'insertions officielles et de communiqués.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Nature juridique des droits de rectification et de réponse.

Si nous rénnissons, dans ces considérations préliminaires, les droits de rectification et de réponse, bien que le premier seul soit notre sujet, c'est que cette généralisation s'impose, pour ainsi dire, au point de vue doctrinal. Nos deux droits apparaissent, en effet, comme fondés sur une même base rationnelle et inspirés par une même nécessité. Tous les deux sont des moyens de défense contre les abus possibles de la presse.

Mais cette formule de « moyens de défense » qu'on se contente d'ordinaire d'employer pour caractériser les droits en question est extrêmement vague. Elle n'indique nullement la place occupée par la rectification et la réponse dans l'ensemble de nos institutions juridiques.

Nous nous proposons de rechercher quelle qualification juridique précise ces deux droits sont susceptibles de recevoir.

La protection et la défense des individus sont à la fois assurées par le législateur pénal et par le législateur civil. Les droits de rectification et défense considérés en eux-mêmes, sont-ils donc des moyens civils ou des moyens pénaux de défense? L'acte par lequel un journal désigne une personne quelconque ou rapporte inexactement les actes d'un fonctionnaire est-il sanctionné civilement ou pénalement?

Une première conception peut assez facilement se présenter à l'esprit. Elle consisterait à voir dans les droits dont il s'agit une application de la théorie de la légitime défense. Voici le raisonnement que l'on serait peut-être tenté de faire. Le particulier ou le fonctionnaire sur la tête duquel naît le droit de réponse ou de rectification, pourrait-on dire, se considère comme atteint par la publication dans ses droits individuels; à cette attaque il répond par une défense. Cette défense est assurément légitime puisque tout particulier a le droit de s'opposer à ce que sa vie privée soit divulguée, à ce que son nom et ses actes figurent dans une chronique sans son consentement, puisque, d'autre part, tout fonctionnaire a le droit de s'opposer à ce que sa vie publique c'est-à-dire les actes qu'il accomplit dans l'exercice de

ses fonctions soient inexactement rapportés. D'ailleurs la défense se trouve dans notre ordre d'idées admirablement proportionnée à l'attaque.

Il n'est pas difficile de s'apercevoir qu'un tel parallèle n'aurait qu'un mérite uniquement littéraire. Juridiquement, le requérant d'une réponse ou d'une rectification ne peut en aucune manière assimilé à celui qui agit en état de légitime défense.

En premier lieu, il est reconnu par tous les criminalistes que la légitime défense implique comme condition qu'un danger grave soit couru. Il faut que l'individu soit menacé d'un mal irréparable l'atteignant dans sa vie ou dans l'intégrité de sa personne. Le simple outrage à l'honneur : des injures, un soufflet n'autoriseraient pas l'emploi de la légitime défense. La personne outragée devra s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation. De ce principe il résulte, à l'évidence, que même si le requérant de la réponse ou de la rectification est atteint violemment dans son honneur et sa considération, il ne se trouve pas en état de légitime défense. Mais il y a mieux et nous savons que les droits dont nous nous occupons existent, en dehors de tout outrage ou de toute attaque proprement dite, par le fait même, qu'un individu a été nommé ou désigné ou que les actes accomplis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ont été inexactement rapportés. Il est manifeste que

dans ces hypothèses. Toute idée de légitime défense doit être écartée.

En second lieu, la légitime défense est dans notre système pénal une cause de *justification*. Elle suppose, par définition, un acte qui, matériellement, constituerait un crime ou un délit et rentrerait dans la définition légale d'une infraction, mais qui, bien qu'exécuté avec intelligence et volonté peut n'être pas criminel parce que l'agent avait le droit et même le devoir de l'accomplir. Or voyons nous que le fait de requérir d'un gérant de journal une réponse ou une rectification constitue en soi, matériellement, un acte répréhensible, prévu et réprimé par la loi répressive?

Poser la question, c'est la résoudre : la loi elle-même confère au requérant le droit de demander l'insertion.

Nous touchons ici à une autre cause qui doit faire exclure de notre domaine la notion de légitime défense. La loi, nous l'avons dit, détermine très exactement les conditions d'exercice des droits de réponse et de rectification. Elle protège d'une façon précise et efficace les particuliers et les fonctionnaires contre les abus possibles du journal. Or la légitime défense suppose l'impossibilité de la protection du pouvoir social, c'est-à-dire l'imminence d'un péril grave : « La loi de toute « société civile, dit M. Garraud (1), absolue quand

(1) *Traité de droit pénal*, K. I, p. 570.

« l'injustice est consommée, ne l'est plus quand elle est
« imminente. On m'attaque : la force sociale n'est pas
« présente, même présente elle est impuissante à me
« protéger ; j'ai le droit incontestable de me protéger
« moi-même et de repousser la force par la force ». Ce
n'est pas dans une telle situation que se trouvent les
individus désignés dans un journal, et les fonctionnaires
dont les actes sont mal rapportés. La loi leur offre
d'excellents moyens de défense, au sens large du mot ;
elle les protège d'une manière très satisfaisante ; ils
n'ont donc pas à substituer la défense individuelle à la
défense sociale.

Nous croyons inutile d'insister davantage et il nous
paraît impossible de voir dans l'usage les droits de
réponse et de rectification l'exercice de la légitime
défense. La comparaison ne peut se soutenir que si
l'on prend cette expression dans une acception très large
et dépourvue de toute précision juridique.

Comment donc caractériser les droits que nous avons
en vue ?

Le législateur en les consacrant, a-t-il prétendu
édicter, contre le gérant responsable, une sanction
générale ; nous ne le pensons pas. Toute peine suppose
une infraction qu'elle sert à réprimer. Or le fait de nom-
mer ou désigner une personne dans un journal, le fait
de rapporter inexactement les actes d'un fonctionnaire ne

sont nullement incriminés par les articles 12 et 13 de la loi de 1881: Ces faits donnent ouverture, d'après ces textes, aux droits en question mais ils ne sont pas des délits. La loi ne porte contre eux aucune peine; elle ne dit pas ainsi qu'elle le fait toujours lorsqu'elle punit « ces actes seront punis d'une amende de tant » elle dit seulement : « si le gérant se refuse à l'insertion requise, il encourra une amende.

En d'autres termes, la loi met à la charge du gérant une obligation de faire dont elle punit l'inexécution, mais elle ne frappe pas et ne peut pas frapper le fait d'avoir désigné une personne ou d'avoir rapporté d'une manière erronée les actes d'un fonctionnaire. Sans doute si le journaliste dans son article s'est livré à une diffamation, il y aura un délit puni et réprimé par d'autres textes mais les droits de réponse et de rectification subsisteront à côté de l'action publique. Ce qui est certain, c'est qu'il n'existe pas de délits de *désignation* d'une personne dans un journal ni de délits de *mention inexacte* des actes d'un fonctionnaire. Est-il besoin de renforcer cette conclusion, par cette autre considération que toute peine doit être prononcée par un jugement sur la poursuite du ministère public? Or, le gérant peut sans doute être forcé par un jugement à insérer la réponse ou la rectification, dans les cas où il s'y refuse; mais il n'y a là qu'une

application du principe suivant lequel toute personne qui a des obligations vis-à-vis d'une autre et qui ne veut pas les exécuter, peut être contrainte judiciairement. Pour que l'insertion forcée ait lieu, il n'est pas besoin qu'un jugement la prononce. Le gérant peut y consentir et y consent d'ordinaire de bonne grâce.

De ce qui précède il découle que, puisque il n'y a pas de délits de désignation d'une personne dans un journal ni de délits de mention inexacte des actes d'un fonctionnaire, puisque, en conséquence, les insertions forcées ne sont pas des peines, les droits de réponse et de rectification ne constituent pas des sanctions pénales.

Il reste donc que nous trouvons en présence de sanctions civiles. Les insertions forcées sont des réparations civiles, mais présentant certains caractères particuliers qu'il n'est pas sans l'intérêt de mettre brièvement en lumière.

Une réparation civile ne consiste pas nécessairement en dommages et intérêts proprement dits, c'est-à-dire en une somme d'argent. Elle peut consister en d'autres faits à accomplir par le plaideur qui a succombé, notamment il peut arriver qu'un tribunal condamne une partie sur les conclusions de l'autre partie, à l'insertion du jugement dans les journaux. C'est un moyen admirablement bien adapté au but, lorsqu'il s'agit de réparer le tort causé à l'honneur, à la considération ou aux intérêts professionnels d'une personne.

Or les droits de réponse et de rectification ne sont pas sans analogie avec le droit d'insertion que possède dans notre hypothèse, la personne qui a souffert un préjudice. D'un côté comme de l'autre il y a réparation civile, seulement dans un cas le requérant de l'insertion tiendra son droit d'un jugement, et dans l'autre cas il le tiendra de la loi elle-même. Autre différence : lorsqu'un plaideur veut obtenir soit une réparation civile, soit des dommages-intérêts, soit, pour poursuivre notre comparaison, une insertion dans les journaux, il doit prouver qu'il a subi un préjudice. Cette preuve se décompose en trois : le plaideur doit établir une faute de son adversaire, puis un préjudice matériel ou moral, enfin une relation de cause à effet entre la faute commise et le préjudice souffert. Au contraire le citoyen qui tient de la loi de 1881 son droit d'insertion, son droit de réponse ou son droit de rectification, n'a à prouver aucune faute de la part du journal en la personne du gérant responsable, ni aucun préjudice, matériel ou moral, dont il aurait souffert du fait de la publication ; il ne doit établir qu'une chose, à savoir qu'il a été nommé ou désigné, ou bien, s'il est fonctionnaire que les actes de sa fonction ont été inexactement rapportés. Ce simple fait l'autorise à se considérer comme atteint dans le respect qui lui est dû.

En définitive, les droits de réponse et de rectification nous apparaissent comme des droits à des réparations civiles.

Cela est si vrai, en ce qui concerne le droit de réponse, que ce droit passe aux héritiers de la personne qui a été nommée au désigné. L'article 34 de la loi de 1881 contient là-dessus deux dispositions : d'après la première les héritiers ne peuvent poursuivre les diffamations ou les injures dirigées contre la mémoire des morts que dans les cas où les auteurs de ces diffamations ou injures auraient eu l'intention de porter atteinte à l'honneur ou à la considération des héritiers vivants. Mais le paragraphe 2 ajoute : « Ceux-ci pourraient toujours user « du droit de réponse prévu par l'article, 3 ». Il ressort de cette rédaction que les héritiers d'une personne nommée ou désignée jouissent du droit de réponse alors même qu'ils n'auraient pas été personnellement nommés ou désignés. Le droit qui appartient à leur auteur leur a été transmis, non pas dans son patrimoine puisqu'il s'agit d'un droit protecteur de l'individu et par suite extra-patrimonial, mais il fait partie pourrait-on dire de son patrimoine moral.

Le droit que la loi avait accordé au défunt, elle le confère formellement aux héritiers. En outre la jurisprudence reconnaît que le droit de réponse accordé par l'article 34 : 2° de la loi de 1881 aux héritiers d'une personne décédée dont la mémoire a été attaquée, peut s'exercer alors même que l'auteur de l'article n'aurait pas été guidé par une intention malveillante à l'égard

du défunt ou de ses héritiers (1). Ainsi lorsqu'un publiciste sans commettre aucun délit, a, dans son article discuté et apprécié les actions d'un personnage historique et imputé à celui-ci un acte portant atteinte à l'honneur de sa mémoire, les héritiers peuvent user du droit de réponse afin de défendre leur auteur contre une imputation de nature à compromettre le patrimoine moral de la famille.

Cette transmission du droit de réponse aux héritiers indique bien qu'il s'agit d'un droit à une réparation civile. Si l'insertion forcée était une peine, le législateur n'aurait pas confié aux particuliers le soin de la requérir ; ce serait l'affaire du ministère public.

Les considérations précédentes ne s'appliquent pas au droit de rectification. Les héritiers d'un fonctionnaire dont les actes ont été inexactement rapportés ne jouissent pas du droit de rectification, parce que ce droit n'appartient qu'aux fonctionnaires considérés comme tels et dans l'exercice de leurs fonctions. Mais de ce que l'une des conséquences attachées à la nature du droit de rectification est écartée il n'en résulte pas que le droit de rectification perde son caractère de répa-

(1) Cassation criminelle 10 mai 1900 Dalloz 1901, 1, 137, avec rapport de M. le Conseiller Le Grix et la note de M. Josserand.

ration civile. Les considérations générales précédemment émises présentent la même valeur quand elles s'appliquent au droit de rectification que lorsqu'elles concernent le droit de réponse.

Avant d'abandonner cette question, nous tenons à écarter une dernière conception qui serait capable de séduire de prime abord mais qui ne peut résister à un examen attentif. On pourrait être tenté de voir dans les insertions forcées dont il s'agit des peines privées correspondant à des délits privés. Cette résurrection d'une institution romaine ne manquerait certes pas d'élégance mais serait fort inopportune.

En effet : le fait de désigner une personne ou de rapporter inexactement les actes d'un fonctionnaire, même sans idée malveillante et sans outrage, doit être regardé comme une atteinte aux droits de l'individu or ce fait ne préjudicie qu'à l'individu il ne lèse pas l'intérêt social. C'est donc un intérêt privé. D'autre part l'insertion forcée que réclame la victime de la publication, est bien une peine privée car elle ne profite qu'à la société. On pourrait d'ailleurs pousser plus loin le parallèle des *delicta privata* et des actions privées avec les droits de réponse et de rectification. Il fut, en effet, une certaine époque dans l'histoire du droit criminel pendant laquelle le pouvoir social, pour mettre fin aux vengances privées, limita la mesure du

mal à rendre ; elle limita d'abord les compositions pécuniaires entre les parties et, plus tard les rendit obligatoires en donnant à la victime une action privée tarifée, suivant la gravité du délit, du simple au double etc... du dommage éprouvé. Eh ! bien, n'y-a-t-il pas, dans la réponse et la rectification une sorte de loi du talion, le mode de réparation du dommage étant identique à l'acte dommageable. Et, suivant l'exemple du législateur antique, le législateur de 1881 n'a-t-il pas tarifé l'action privée lorsqu'il a déterminé la longueur des réponses et des rectifications, leur place, leur délai. Cette comparaison quelque séduisante qu'elle puisse paraître, ne serait certainement pas juste. D'abord dans le système romain des *delicta privata*, la réparation était poursuivie devant les tribunaux ; or nos insertions forcées n'ont pas besoin d'être ordonnées par justice. En outre, la peine privée consistait en une somme d'argent, tandis qu'en notre matière il s'agit de la publication d'une réponse ou d'une rectification. Enfin et surtout, les délits privés étaient toujours des faits défendus par une disposition expresse de la loi positive (*nulla poena sine lege*) (1). C'étaient le *furtum*, la *rapina*, l'*injuria*. Or nous savons que les faits de désignation d'une personne et de mention inexacte des

(1) Gérard : *Manuel de droit romain* page 390.

actes d'un fonctionnaire ne constituent pas des infractions et que les droits de réponse et de rectification sont ouverts alors même que l'article dont se plaint le requérant de l'insertion ne contenait aucune injure.

Quand à la loi du talion, il est bien manifeste qu'on ne peut plus lui faire jouer un rôle dans notre législation contemporaine. Pour ce qui est de la réglementation de la longueur et de la place des réponses ou rectifications comparée à la tarification antique des amendes, il va sans dire que c'est un rapprochement trop léger et d'une importance trop secondaire. En réalité les droits de réponse et de rectification ne sont point des actions privées; elles ne sont en aucune façon des actions, puisqu'elles ne nécessitent pas l'intervention judiciaire. Les insertions forcées qui leur correspondent ne sont ni des peines publiques ni des peines privées. Il faut écarter toute idée de peine, car il n'y a pas d'incrimination des faits qui donnent ouverture aux droits de réponse et de rectification.

Maintenons donc notre conclusion précédente, suivant laquelle ces droits sont des droits à des réparations civiles, mais munis de ce caractère particulier que leurs titulaires, lorsqu'ils requièrent l'insertion, n'ont à fournir la preuve d'aucun préjudice matériel ou moral.

PREMIÈRE PARTIE

Les origines du droit de rectification.

Le droit dont nous venons de tracer les traits juridiques n'existe que depuis la loi de 1881. C'est seulement alors qu'il est institué pour le fonctionnaire un droit individuel et spécial destiné à réparer le dommage causé par la mention inexacte des actes de la fonction.

Les droits d'insertion qui ont appartenu auparavant, soit au gouvernement seul, soit à ses représentants, présentent un caractère tout différent. Néanmoins il n'est peut-être pas impossible de trouver entre le passé et le présent, en matière de rectification sinon une filiation proprement dite, du moins des rapports intéressants.

Dans un premier chapitre nous étudierons le régime des insertions officielles, dans un second chapitre, celui

des communiqués; enfin dans un troisième, nous opposerons les régimes anciens à l'institution nouvelle en étudiant les travaux préparatoires de la loi de 1881 qui marquèrent la fin des communiqués.

CHAPITRE PREMIER

Les insertions officielles.

I

Les droits de réponse et la rectification sont une conséquence directe de la liberté de la presse car le libre exercice du droit de parler et d'écrire est subordonné à cette condition nécessaire qu'il ne nuise pas à autrui. Mais, proclamée, d'une manière abstraite dans la déclaration des droits de l'homme, la liberté de la presse et sa réglementation devaient rester longtemps à l'état de déclaration de principe. C'est seulement en 1819 que l'on rencontre une première législation véritable de la presse.

Mais l'administration fut armée avant les particuliers. Tandis que le droit de réponse ne fut ouvert aux personnes désignées ou nommées que par la loi du 25 mars 1822, le droit de publication officielle pour le gouvernement fut établi par la loi du 9 juin 1819.

L'article 8 de cette loi était ainsi conçu : « Tout
« journal sera tenu d'insérer les publications officielles
« qui lui seront adressées par le gouvernement le len-
« demain du jour de l'envoi de ces pièces sous la seule
« condition du paiement des frais d'insertion. »

Le texte ne prononce pas le mot de rectification. Il ne consacrait pas le droit de rectification tel que nous le comprenons et tel qu'il existe aujourd'hui. En effet le droit d'insertion n'appartenait pas à tel ou tel fonctionnaire visé par un article de journal, mais au gouvernement. Sans doute cette disposition aboutissait, en fait, à la rectification dans une mesure très large. Car les rectifications que le gouvernement croyait devoir faire, à propos des actes d'un fonctionnaire, rentraient dans l'expression volontairement souple « publications officielles ». Le gouvernement pouvait entrer, en toute latitude, en communication avec le public et redresser les erreurs d'ordre politique ou administratif commises par la presse, alors même qu'elles auraient eu pour objectif un fonctionnaire déterminé pris à partie dans l'exercice de ses fonctions. L'insertion officielle impliquait donc nécessairement la rectification et il pouvait y avoir la une défense pour les fonctionnaires. Mais si la loi de 1819 consacrait indirectement la rectification, il n'y avait pas encore de droit individuel de rectification pour les fonctionnaires. Tout droit n'était attribué qu'au gouvernement. Ni les particuliers n'avaient à cette époque un droit de réponse, ni les fonctionnaires un droit propre de rectification.

— L'article 4 de la loi du 25 mars 1822 donne aux individus un moyen de défense autre que l'action en injure et diffamation. « Les propriétaires ou éditeurs de « tout journal ou écrit périodique seront tenus d'y insérer dans les 3 jours de la réception ou dans le plus « prochain numéro, s'il n'en était pas publié avant l'expiration des 3 jours, la réponse de toute personne nommée ou désignée dans le journal ou écrit périodique. »

Ce texte ne faisait aucune distinction parmi les personnes nommées ou désignées. C'est à tout citoyen qu'il accordait le droit de réponse, aux fonctionnaires aussi bien qu'aux autres. La pensée du législateur de 1822 n'est pas douteuse à cet égard. Dans la séance du 1^{er} février 1822. M. Mestudier, député de la Creuse présente les observations suivantes : « un moyen plus « satisfaisant pour *l'honnête homme fonctionnaire ou non*, antidote plus efficace contre un poison dont l'effet « est si rapide, c'est de pouvoir repousser l'outrage par « les mêmes armes et dissiper tous les nuages dans l'esprit de tous ceux qui auront lu l'article dont il se « sentira blessé.

« Il est donc juste, nécessaire, utile, d'obliger les « journalistes à devoir légalement la réponse des per-

(4) Au procès-verbal de la séance du 1^{er} février 1822 est publié dans le *Moniteur universel* du 2 février 1822, supplément au N^o 33, page 155.

« sonnes dont ils auront cru devoir parler. *Mais ce que vous ne devez pas refuser aux fonctionnaires, vous devez surtout l'accorder aux simples citoyens* » (1). Or la Chambre des députés rejeta un amendement proposant de restreindre le droit de réponse au cas où la vie privée de la personne nommée ou désignée serait seulement visée (1).

Les fonctionnaires étaient donc, au même titre que tous les citoyens munis du droit de réponse par la loi de 1822. Mais ils n'avaient point de droit spécial de rectification, le gouvernement seul, grâce aux publications officielles instituées en 1819, pouvait les protéger par le moyen de la rectification, à condition d'indemniser le journal de ses frais d'insertion.

Survint l'attentat de Fieschi. Profitant de l'indignation générale, le ministère Soult-Mortier-Broglie proposa et fit voter les lois de septembre. La première permettait de multiplier, autant qu'il en serait besoin, les Cours d'assises, d'en abréger la procédure et de prononcer la sentence en l'absence des accusés qui troubleraient l'ordre. La seconde donnait le vote secret au jury et réduisait de huit à sept sur douze la majorité des voix nécessaires à une condamnation même capitale. La troisième, du 9 septembre 1835, était relative à la presse ; elle condamnait à une amende de 10.000 à 50.000 francs toute offense à la personne du roi, toute attaque contre le principe du

(1) *Moniteur Universel*. 13 mars 1822, page 383.

gouvernement; elle rétablissait la censure pour les pièces de théâtre, les desseins et les gravures; en outre elle contenait dans un article 18 une extension du droit d'insertion officielle.

Ce texte était ainsi conçu : « Tout gérant sera tenu
« d'insérer en tête du journal, les documents officiels,
« relations authentiques, renseignements et *rectifications*
« *qui lui seront adressées par tout dépositaire de l'au-*
« *torité publique*; la publication devra avoir lieu le len-
« demain de la réception des pièces, sous la seule con-
« dition du paiement des frais d'insertion. Toute autre
« insertion réclamée par le gouvernement, par l'intermé-
« diaire des préfets, sera faite de la même manière, sous
« la même condition, dans le numéro qui suivra le jour
« de la réception des pièces. Les contrevenants seront
« punis par les tribunaux correctionnels conformément
« à l'article 11 de la loi du 25 mars 1822. »

Voilà donc le mot rectification qui, pour la première fois, apparaît dans la législation de la presse. Mais il n'a nullement, dans la loi de 1835, le caractère propre et restrictif qu'il possède dans notre législation actuelle. Il ne figure, en somme, dans l'énumération de l'article 18 que comme l'une des formes possibles de la communication officielle; le droit de requérir des insertions officielles, naguère réservé au gouvernement qui l'exerçait par l'intermédiaire des préfets appartient désormais à tout dépositaire de l'autorité publique. Tous les fonctionnaires eurent le droit d'imposer à un journal

l'insertion des communications de toute nature dont la publication leur paraissait utile.

C'est une très lourde obligation que la loi impose à la presse et une véritable atteinte à la propriété des journaux. Il semble, au premier abord, que le législateur énumère des cas possibles d'insertion forcée. En réalité la multiplicité et l'élasticité des termes dont se sert l'article 18 ouvrent grande la porte à l'arbitraire

Malgré le mot de rectification introduit en 1835, nous sommes donc aussi loin qu'en 1819 du droit de rectification, acte de défense personnelle, sanction d'un dommage causé à un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Sans doute — et en cela il est possible de noter un certain progrès — le fonctionnaire atteint par un article pourra lui-même rectifier, tandis que sous le régime de 1819, il ne pouvait qu'en référer au gouvernement qui seul, avait le droit d'insertion. Mais ce que la loi de 1835 donne au représentant de l'autorité publique, ce n'est pas un droit de rectification au sens actuel, c'est un droit de communication officielle au sens de la loi de 1819. On peut dire que la loi de 1835 est une aggravation par voie de généralisation, du régime antérieur.

Les lois de septembre furent abrogées par le décret-loi du 6 mars 1848.

Mais l'article 13 de la loi du 27 juillet 1849 repro-

duisit presque intégralement les termes de l'article 18 de la loi de 1835.

II

Il est intéressant de rechercher comment, sous le régime que nous venons d'étudier, la jurisprudence entendait le droit d'insertion officielle.

D'abord que fallait-il entendre par « dépositaires de l'autorité publique » ?

Un arrêt de la Cour de Paris, du 31 mars 1843 répond : « toutes personnes qui, par délégation médiate ou « immédiate du gouvernement exercent dans un intérêt « public une portion de son autorité ou font exécuter « ses ordres ». On prenait donc les mots « dépositaires de l'autorité publique » dans le même sens qu'en matière d'outrage et de diffamation (1). Celui qui voulait se prévaloir de la législation existante devait exercer une autorité sur les citoyens mais en outre l'exercice de cette autorité devait avoir lieu dans un intérêt public. C'est ainsi qu'un journaliste peut refuser l'insertion d'un jugement rendu dans un intérêt privé, alors même que l'impression a été ordonnée et que la partie intéressée offre de payer le prix de l'insertion. Il en est ainsi, du moins, lorsque le journaliste est étranger à la cause :

(1) Dalloz, Répertoire V^o Presse N^o 902 et suiv.

citons en ce sens l'arrêt de la Cour de Paris du 16 novembre 1829, rendu dans l'affaire Mothès contre le gérant du *journal de Pharmacie* (1); ce dernier s'était refusé à l'insertion d'un jugement rendu par le tribunal civil de la Seine, contre Derbout et Richard pharmaciens, au profit de Mothès, pour contrefaçon des capsules gélatineuses dont celui-ci était l'inventeur breveté. L'insertion du jugement dans cinq journaux, au choix de Mothès, avait été ordonnée. C'est dans ces conditions que Mothès voulut contraindre le gérant du *Journal de Pharmacie* à l'insertion, en lui offrant d'ailleurs d'en payer le prix.

Par un jugement du 8 mars 1839 le tribunal civil de la Seine déclara Mothès mal fondé en sa demande :
« attendu que si les dispositions de l'article 1036
« C. proc. civ. autorise les tribunaux à ordonner l'im-
« pression de leurs jugements dans les cas qu'ils déter-
« minent, cette impression ne peut être imposée à un
« tiers étranger au procès et qui, sans aucun rapport,
« ne veut se voir arbitrairement imposer, même à prix
« d'argent, une obligation de le faire; que l'article 548
« qui prévoit le cas où un tiers désigné dans un juge-
« ment est tenu de faire quelque chose et indique à
« quelle époque et en quelles circonstances on pourra
« exiger de ce tiers l'obéissance au jugement, suppose

(1) Dalloz, Répertoire V^o Presse N^o 323 et note. —

« le cas où le tiers consent à l'exécution du jugement ou
« a contracté antérieurement, l'obligation de faire ce qui
« par justice est ordonné; — attendu que l'article 18 de
« la loi du 9 septembre 1835 n'a entendu par là que les
« dépositaires de l'autorité publique *active* ce qui ne
« peut s'appliquer aux tribunaux, dont les pouvoirs
« expirent après la prononciation de leurs décisions, et
« que, dans tous les cas, cette disposition de la loi dont
« un simple particulier ne pourrait réclamer le bénéfice
« à son profit, ne peut être applicable à un jugement
« statuant sur des intérêts privés que lorsque le tri-
« bunal ordonne l'insertion de son jugement dans
« un journal désigné par celui qui a obtenu cette
« décision, ce qui a eu lieu dans l'espèce, ce n'est que
« dans l'intérêt privé de la partie qu'il le décide ainsi,
« et dans la supposition qu'elle a su par avance se con-
« cilier la bonne volonté du journaliste : car celui-ci
« peut toujours refuser de faire un acte qui ne peut dériver
« que de son libre-arbitre, puisque nul n'est tenu de
« faire un autre usage de sa propriété que celui qui
« convient à ses intérêts ou à sa volonté, dont personne
« ne peut se constituer juge, hors des cas prévus par la
« loi; que l'article 17 de la loi du 25 mars 1822 a prévu
« un tout autre cas que celui dont il s'agit au procès :
« que Mothès veut en effet, contraindre les rédacteurs
« du *Journal de Pharmacie* à insérer le jugement du
« 1^{er} janvier dernier et non pas exiger d'eux dans leur
« journal on écrit périodique l'insertion d'une réponse

« à un écrit dans lequel Mothès aurait été nommé au « désigné ». Sur appel la Cour de Paris, dans l'arrêt précité confirma cette décision par adoption des motifs des premiers juges.

Cette décision ne nous semble pas à l'abri de critique, car on peut avec beaucoup de raison, dire que la justice se rend toujours dans l'intérêt public. C'est pour prévenir le trouble qui naîtrait forcément dans la Société des contestations particulières que les tribunaux ont été établis. Ses jugements sont donc bien des actes de l'autorité publique conçus dans des vues d'ordre public (1).

Il a d'ailleurs été jugé que l'agent de l'autorité qui fait sommation au gérant d'un journal d'insérer des renseignements n'était pas tenu, sous le régime dont nous nous occupons, au paiement préalable des frais d'insertion (2). En outre les déboursés auxquels donnaient lieu les insertions requises par les dépositaires de l'autorité publique consistaient dans la somme intégrale due par ceux-ci sans qu'ils eussent à se préoccuper du tarif des annonces du journal (3).

Ce qui est certain aussi, c'est que nulle décision ne nous révèle que la jurisprudence ait entendu limiter le

(1) Dalloz, Répertoire V. *Presse loc. cit.*

(2) Tribunal correctionnel de la Seine, 14 avril 1850, Dalloz, 1850, 3, 48.

(3) Tribunal de la Seine, 30 août 1850, Dalloz, 1850, 3, 64.

droit d'insertions officielles en définissant d'une manière précise le sens vague des mots « renseignements, réponses et rectifications ».

Les fonctionnaires pouvaient donc requérir l'insertion de tout ce qu'il leur plaisait de signaler.

CHAPITRE DEUXIEME

Les Communiqués.

La législation précédemment étudiée fut confirmée par le décret-loi du 17 février 1852. Son art. 19 disposait de la manière suivante :

« Tout gérant sera tenu d'insérer en tête du journal
« les documents officiels, relations authentiques, rensei-
« gnements, réponses et rectifications qui lui seront
« adressées par un dépositaire de l'autorité publique.
« La publication devra avoir lieu dans le plus prochain
« numéro qui paraîtra après le jour de la réception des
« pièces. L'insertion sera gratuite. En cas de contraven-
« tion les contrevenants seront punis d'une amende de
« 50 à 1500 francs. En outre le journal pourra être sus-
« pendu, par voie administrative, pendant quinze jours
« au plus ».

Il y a, dans cette disposition, non seulement le maintien, mais l'aggravation du régime antérieur. Comme la

loi de 1835, elle astreint le gérant à des insertions désignées par des expressions si larges et si extensibles que les journaux sont vraiment à la discrétion de tous les dépositaires de l'autorité publique. Mais le décret de 1852 se montre, à plusieurs égards, beaucoup plus exigeant.

D'abord l'insertion sera gratuite, tandis qu'auparavant le requérant devait payer les frais d'insertion. De plus l'insertion n'est plus obligatoire le lendemain de la réception des pièces, mais dans le plus prochain numéro paraissant après le jour de leur réception. Enfin la sanction devenait plus sévère. En cas de contravention, la peine qui était sans la législation précédente de 50 à 100 francs, peut maintenant s'élever jusqu'à 1000 francs et en outre le journal était menacé d'une suspension administrative.

Sous ce régime, les insertions officielles requises par l'Administration prirent le nom de *communiqués*. Mais c'était toujours la même institution qui se prolongeait renforcée d'ailleurs, sous ce vocable nouveau. L'atteinte faite à la propriété des journaux était plus manifeste qu'autrefois puisque la gratuité de l'insertion permettait aux fonctionnaires d'user sans limite puisque sans frais de leurs droits.

C'est pourtant ce régime que le ministre de l'Intérieur d'alors présentait comme un ensemble de « mesures » extrêmement salutaires offrant à la société et aux pou-

« voirs publics, les garanties les plus efficaces qu'il soit,
« possible d'invoquer contre les abus de la presse ».

Mais en 1865, un autre Ministre de l'Intérieur traçant dans sa circulaire du 22 septembre, la ligne de conduite de ses préfets, leur expliquait sa conception du communiqué : « Le communiqué, disait-il, n'est pour un jour-
« nal ni une pénalité, ni même une entrave, c'est simple-
« ment l'exercice par l'Administration du droit de
« réponse qui appartient à tous. Pursuite lorsque paraît
« dans un journal de son département, un article incriminant les actes de l'Administration, le préfet, après
« s'être fait rendre compte des faits ne doit pas hésiter
« à en rétablir, quand il y a lieu, l'exactitude, au moyen
« d'un communiqué, mais son intervention ne doit dégé-
« nérer ni en publication abusive, ni surtout en polémique irritante. (1).

Il est bon de noter l'intention du marquis de la Valette de maintenir le droit de communiqué dans des limites raisonnables opportunes. Mais comment apprécier cette définition qu'il fournit du communiqué : *l'exercice par l'Administration du droit de réponse qui appartient à tous*? Si cette formule signifie que le communiqué ne doit être exercé que dans les conditions où un particulier aurait le droit de réponse, elle est manifestement contraire à la législation de cette époque. Car il n'était

(1) Voir circulaire du 22 septembre 1865. Dalloz, 1865, -3, 73.

même pas nécessaire que l'Administration ou qu'un fonctionnaire fut nommé ou désigné pour qu'un dépositaire quelconque de l'autorité publique eût le droit d'exiger une insertion. On peut cependant saisir dans la circulaire de M. le marquis de la Vallette une certaine tendance à comprendre le communiqué d'une manière analogue à notre droit actuel de rectification. Le ministre, dit en effet, à ses préfets d'user du communiqué pour rétablir l'exactitude des faits lorsqu'un acte de l'administration a été incriminé, mais nous sommes cependant encore très loin du régime de la loi de 1881.

La loi du 11 mai 1868 ne changea rien à cet état de choses. Elle diminua, seulement dans une certaine mesure la rigueur de l'une des sanctions qui pesaient sur les journaux d'après le décret de 1852. Elle décida dans son art. 16 parag. 2 que la suspension du journal ne pourrait désormais être prononcée que par l'autorité judiciaire.

Peu de temps après cette dernière loi une circulaire ministérielle du 3 juin 1868 expliqua aux préfets que le communiqué « devait se borner à redresser le chiffre erroné ou le fait inexact » (1). Nous pouvons marquer ici un progrès. Sans doute la même législation subsiste, exorbitante, mais l'administration tend de plus en plus à comprendre l'exercice du communiqué comme le com-

(1) Dalloz 1868, 3, 61.

prit plus tard le législateur de 1881 en instituant ce qu'il appela le droit de rectification. D'après l'expression de la circulaire, le communiqué ne doit être entre les mains des préfets qu'une rectification. Il n'en est pas moins vrai que le régime légal est toujours celui en 1852. La même circulaire du 3 juin apportait une autre atténuation au communiqué en obligeant les préfets à le soumettre à l'approbation du ministre de l'Intérieur avant d'en requérir l'insertion. Ainsi l'exercice du droit de communiqué tendait en quelque sorte à se concentrer entre les mains du ministre. Mais par là, même on l'éloignait de la notion d'un droit de rectification accordé individuelle-
à tel et tel fonctionnaire visé par un article de journal.

Malgré les avis et les précautions des circulaires ministérielles, il arriva fréquemment aux dépositaires de l'autorité publique de se servir du communiqué comme d'une arme de la lutte politique.

Durant la discussion de la loi de 1881, M. Lockroy, en proposant un amendement tendant à limiter l'étendue matérielle de la rectification, rappela à la Chambre des Députés les abus commis sous l'Empire par l'administration en butte aux critiques des journaux d'opposition :
« Vous vous rappelez tous, disait-il, ce fait qui s'es-
« passé sous l'Empire : un journaliste très connu publiait
« une brochure de 24 pages. Sous prétexte de lui envoyer
« un communiqué, l'administration emplît 22 pages de
« sa brochure. M. Tournès, préfet de la Vendée, envo-
» yait chaque jour pendant la période du 16 mai au jour-

« nal de ce département une communication de 3 ou
« 4 colonnes, pour empêcher la polémique de la presse
« libérale, et pour entraver la guerre que ce journal fai
« sait au gouvernement.

« M. Doncieux, préfet de la Vaucluse, sur un simple mot,
« une simple phrase d'un journal du département obligea
« ce journal à publier un discours qu'il avait prononcé
« au Comice Agricole et qui ne remplit pas moins de
« deux numéros du journal (1).

La réglementation administrative dont le communiqué
avait été l'objet dans les circulaires de 1865 et de 1868
ne semble donc guère avoir porté ses fruits.

C'est sous ce régime des communiqués que vécut la
presse jusqu'en 1881. Comment les tribunaux envisagè-
rent-ils cette question pendant cette période? c'est ce
qu'il nous reste à savoir.

- II -

Quel sens, d'abord, la jurisprudence donne-t-elle aux
mots *dépositaires de l'autorité publique* » ?

La question a d'autant plus d'intérêt que l'art. 12 de la
loi de 1881, organisant notre droit actuel de rectification,
emploie la même expression.

(1) Chambre des Députés séance du 14 février 1881. *Journal officiel* du 15 février 1881, page 138.

Ces mots furent pris dans une acception aussi large que celle qui leur avait été reconnue sous l'empire de la loi de 1835. Il n'y avait, en effet, aucune raison de leur attribuer un autre sens. Ils ne s'appliquaient donc pas seulement aux ministres et aux préfets, représentants directs du Gouvernement, mais à tous ceux qui par délégation, médiate ou immédiate, participaient à la puissance publique.

L'article premier du décret du 17 février 1852 ne contenait aucune distinction entre les différents ordres de dépositaires de l'autorité publique, ni entre les diverses attributions dont chacun d'eux était investi. Il s'en suivait que le droit de communiqué appartenait à tous les dépositaires de l'autorité publique pour toutes les branches de leur service.

Si un système semblable ne présente pas d'inconvénient aujourd'hui, où le droit de vérification nous apparaît comme un droit de défense personnelle, une réparation individuelle d'un dommage, il n'en était pas de même antérieurement : A l'époque des communiquées ne l'oublions pas, tout dépositaire de l'autorité publique pouvait requérir l'insertion arbitrairement.

L'extention donnée par les tribunaux à la formule légale, si elle est maintenant sans danger, ne l'était donc pas alors.

La jurisprudence assimila, au point de vue du communiqué, les magistrats aux fonctionnaires de l'ordre administratif. On avait contesté aux membres de l'ordre

judiciaire le droit de faire des communiqués sous le prétexte qu'ils n'étaient pas protégés, comme les autres fonctionnaires, par l'article 75 de la constitution de l'an VIII. Cette manière de voir fut repoussée par la cour d'Agen, puis par la Cour Suprême, dans les circonstances suivantes :

M. Esminard, rédacteur-gérant du journal « L'Indépendant du Lot » avait été poursuivi pour refus d'insertion d'un communiqué à lui adressé par le procureur impérial. La cour confirmant, d'ailleurs, la décision des premiers juges avait condamné le gérant pour ce motif que le décret de 1852 ne fait aucune distinction entre les fonctionnaires de l'ordre administratif et ceux de l'ordre judiciaire : « attendu, ajoutait l'arrêt, que les « procureurs impériaux, investis du droit de requérir la « force publique chargés de poursuivre les crimes et « délits et d'assurer l'exécution des jugements, sont évidemment des dépositaires de l'autorité publique, « puisqu'il en exercent l'une des parties les plus importantes et les plus actives ». Cette décision fut maintenue par la Cour de Cassation dans un arrêt du 14 mai 1869 (1).

On ne pouvait nier, en effet, que les membres du

(1) Dalloz, 1869, 1319, Dans le même sens, Oran 22 février 1879 Dalloz 1881. 5, 273, et cassation, 13 août 1880; Dalloz, 1881, 1874.

Ministère Public fûssent dépositaires de l'autorité publique. Aucun argument en sens contraire ne pouvait être tiré de l'article 75 de la constitution de l'an IX. Ce texte en défendant de déférer aux tribunaux, sans autorisation, les actes des agents de l'autorité administrative, n'avait eu, en effet, pour objet que de marquer la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires. Si par suite les fonctionnaires de l'ordre judiciaire n'avaient pas droit à la garantie constitutionnelle ce n'est point qu'ils n'eussent point le dépôt de l'autorité publique, c'était uniquement qu'ils n'étaient pas agents de l'autorité administrative (1). La distinction entre l'ordre administratif, et l'ordre judiciaire, n'aurait eu aucune raison d'être, appliquée au droit de communiquer.

Il va sans dire que l'on ne saurait plus aujourd'hui faire état de la Constitution de l'an VIII (article 75) qui subordonnait les actions intentées contre les fonctionnaires de l'ordre administratif à l'autorisation préalable du Conseil d'État. Le décret-loi du 1^{er} décembre 1870 abrogea, en effet, « toutes les dispositions des lois ayant
« pour objet d'entraver les poursuites dirigées contre
« les fonctionnaires publics de tout ordre ». Mais ce que nous voulions montrer, c'est que, dès avant le

(1) Ce point a été longuement mis en lumière par la Cour d'Agen dans son arrêt du 26 février 1839 (Dalloz, 1869, 1310 confirmé par l'arrêt précité de la Cour de Cassation.

décret de 1870, la jurisprudence avait raison en présence de la généralité des termes de la loi, de ne pas distinguer l'ordre administratif et l'ordre judiciaire au point de vue du droit d'insertion.

Il y a de même été reconnu par la jurisprudence de cette époque que les maires peuvent user du communiqué dans l'intérêt de tous les services publics ou municipaux dont ils ont la direction ou la surveillance (1). Les maires ne sont pas, en effet, de simples agents mais de véritables dépositaires de l'autorité publique dont il sont, dans la commune, les premiers représentants.

Les adjoints, les conseillers municipaux, les commandants de la force publique (officiers, sous-officiers, brigadiers de gendarmerie), les agents dépositaires de la force publique (agents de police, gendarmes, gardes-champêtres) devaient jouir du même droit (2).

Mais la jurisprudence prenait soin de ne pas étendre l'expression « dépositaires de l'autorité publique » à des personnes qui, bien que nommées par l'État à des fonctions d'intérêt général et revêtues d'un caractère

(1) Angers 23 décembre 1879, Dalloz 1881. 2. 187. Cass. 20 Novembre 1879, Dalloz 1881. 1. 399. Rennes 9 Juillet 1879, Dalloz 1881. 1. 396.

(2) Amiens 4 décembre 1863, Dalloz 1864. 5. 288. Nîmes 6 Avril 1876, Dalloz 1877. 2. 3. Cass. 23 Décembre 1880 Dalloz 1881. 1. 392.

public ne faisaient point partie de l'administration publique et n'exerçaient aucune autorité (notaires, avoués, commissaires-priseurs). Le droit de communiqué ne leur était pas reconnu.

Mais nous voyons la Cour le Cassation ne pas refuser le droit aux anciens fonctionnaires retirés de leur fonctions (1).

La Cour de Cassation a d'ailleurs reconnu aux communiqués le caractère d'actes administratifs en décidant qu'il n'appartient pas aux tribunaux repressifs de se constituer juges de leur forme ou de leur teneur, mais qu'ils doivent les appliquer sans les interpréter, les critiquer, ou les modifier (2). Il est non moins certain que l'autorité judiciaire a qualité pour vérifier si l'écrit non inséré, présente les caractères légaux d'un communiqué (3). En d'autres termes, si le gérant prévenu d'infraction au décret de 1852 soutient que le communiqué non inséré est abusif ou excessif dans sa forme, les tribunaux sont incompétents, *ratione materiæ* pour examiner cette question. Mais si le gérant prétend que l'écrit dont il a refusé l'insertion ne constitue pas légalement un *communiqué*, soit parce qu'il n'émane pas d'un dépositaire de l'autorité publique, soit parce qu'il ne contient

(1) Cass. 24 Mai 1879, Dalloz 1879. 1. 273

(2) Arrêts du 5 Août 1853, Dalloz 1853. 1. 204.

(3) Cass. crim. 20 Novembre 1879, Dalloz 1881. 1. 396.
Cass. Auger 23 Novembre 1879 Dallos. 2. 182.

pas « des documents officiels relations authentiques, « renseignements réponses ou rectifications, » les tribunaux n'excèdent pas leurs attributions en appréciant ce moyen de défense et en statuant par suite sur le point de savoir si l'acte présenté au gérant a ou non les caractères d'un acte administratif.

En définitive, la seule question qui fût soumise à l'appréciation des tribunaux était celle de savoir si l'insertion requise était un communiqué. Peu importait que l'article motivant le communiqué contint des renseignements erronés ou non. Le gérant était tenu d'insérer tous les documents et renseignements qu'il plaisait aux dépositaires de l'autorité publique de lui envoyer. Comment de cet acte essentiellement administratif, de cet acte de commandement notre droit actuel de rectification est-il sorti ? c'est la question à laquelle dans le chapitre suivant nous essayerons de répondre.

Mais, auparavant nous croyons intéressant de citer quelques textes de communiqués que nous impruntons à l'ouvrage de M. Hatin sur la liberté de la presse. (1)

Le *Moniteur* du 23 septembre 1859 adressait le communiqué suivant à l'*Opinion Nationale* (2) :

Vu l'article 19 du décret organique du 17 février 1852, le communiqué suivant a été adressé au journal l'*Opinion Nationale* :

(2) *Ibid.*, p. 297.

(1) Hatin, *Loc. cit.*, p. 298.

« *L'Opinion Nationale*, dans son numéro du 21 septembre, public un article qui contient le paragraphe suivant :

« Je suppose que demain, en mon âme et conscience, et dans l'intérêt du pays, je crûsse devoir mettre en discussion non la forme ou le principe du gouvernement, ni les lois éternelles de la morale et de la société, mais simplement un acte de M. le Ministre de l'Intérieur, moins que cela encore, un détail de l'organisation de la presse, par exemple, ou une simple mesure prise à tort par un sous-chef de bureau de cette toute-puissante administration qui tient dans ses mains la vie et la mort des journaux : ou il faudra que je sois un héros de courage, ou il faudra que je sois bien sûr que le fonctionnaire que je vais critiquer est lui-même un héros de justice et d'abnégation, un Caton, un Brutus, un Aristide. S'il n'est qu'un simple mortel, accessible aux conseils de l'humaine faiblesse, il est clair que je ne suis qu'un fou et que mon journal a perdu, par mon imprudence, 50 p. 100 de sa valeur. »

« *Il est regrettable que des écrivains sérieux se laissent entraîner à des interprétations qui dénaturent complètement la législation qu'ils attaquent, en méconnaissant le respect dû à la loi.*

L'Opinion Nationale sait très bien que les journaux ont le droit de discuter les actes du Gouvernement et qu'ils en usent tous les jours sans aucun péril. Elle sait également que la haute responsabilité de M. le Ministre

de l'Intérieur est directement engagée dans toutes les décisions qui se rattachent à l'application du décret du 17 février 1852, et que pour les moindres détails aussi bien que pour l'ensemble, sa sollicitude est partout présente, comme une garantie de tous les intérêts ».

A la même date du 23 septembre 1859, le communiqué suivant était adressé au *Journal des Villes et des Campagnes*. (1)

Ce journal, dans son numéro du 20 septembre, s'exprimait ainsi, à propos des derniers actes du Gouvernement sur la législation de la presse :

« Nous demandions une loi, quelle qu'elle fût, parce qu'une loi, c'est la liberté. »

Si étrange que soit cette déclamation, le gouvernement croit devoir y répondre, en rappelant que le décret du 17 février 1852 est une loi organique, qui a eu précisément pour objet de réglementer la liberté de la presse.

La même feuille ajoute : « Qu'il suffit souvent d'une distraction ou d'une erreur d'un employé subalterne pour, sinon compromettre, du moins inquiéter l'existence des journaux. »

« A cet allégation de mauvaise foi, il suffira d'opposer l'article 32 du décret précité qui porte qu'un journal ne pourra être averti que par décision ministérielle, et sup-

(1) Hatin, *Loc. cit.*, p. 310.

primé, dans certains cas déterminés par la loi, que par un décret impérial ».

Le 8 mars 1862, un communiqué est adressé à l'*Ami de la Religion*. On y lisait ce qui suit : « Le Ministre de l'Intérieur rappelle à ce journal le rapport de son Excellence M. Troplong sur le décret du 24 novembre 1860, rapport qui condamne de la manière la plus formelle ces comptes-rendus indirects et dissimulés qui, sous prétexte de faire apprécier la séance, ne sont qu'une caricature insultante et la satire des personnes (1) ».

Dans le communiqué du 12 février 1863, il est aussi question de la distinction entre le compte-rendu des séances et les appréciations auxquelles il pouvait donner lieu. La doctrine du droit de discussion appliquée aux débats législatifs y est ainsi précisée : « La discussion et l'appréciation des discours prononcés dans les deux assemblées ont toujours été permises, et, si quelques journaux ont été l'objet de communiqués, d'avertissements et de poursuites judiciaires, c'est que, sous forme de discussion, ils étaient sortis des limites permises ». Ainsi se trouve consacré, en apparence, le droit de discussion loyale des débats législatifs. Mais il est certain que la question de savoir si le journal est sorti des limites permises de la discussion peut être tranchée d'une manière très arbitraire par l'administration.

(1) Cf. Hatin, *Loc. cit.*, tome 2, p. 7 et suiv.

A côté du communiqué fonctionnait l'avertissement qui fut une innovation importante du décret du 17 février 1852. Le nombre des avertissements, depuis 1852 jusqu'en 1860, aurait été au moins de 270. Ils étaient d'ordinaire insérés au *Moniteur* (1). M. Hatin, dans son *Manuel de la Presse*, a cité de nombreux textes d'avertissements (2). Il nous suffira d'en reproduire ici quelques-uns à titre d'exemples.

Le *Conciliateur de l'Indre*, averti, le 21 mai 1852 : « Considérant que, dans le premier de ces articles, le rédacteur s'efforce d'incriminer l'acte nécessaire du 2 décembre, et qu'il qualifie la législation actuelle sur la presse d'atteinte formelle aux principes des plus élémentaires du droit public et de la liberté ».

La Presse, avertie le 1^{er} mars 1853 : « Attendu que dans ces articles le journal *La Presse* fait un appel indirect à une forme de Gouvernement autre que celle qui a été fondée par la volonté nationale ».

L'Union du Var, avertie, le 10 mars 1855 : « Attendu que cet article contient des attaques violentes et diffamatoires, contre un gouvernement allié de la France (le Piémont) ».

La Presse, avertie, le 16 février 1859 : « Vu l'article sous le titre : La crise italienne. Considérant qu'une telle polémique est de nature à jeter dans les esprits des inquiétudes mal fondées ».

(1) *Ibidem*, tome 2, p. 8 à 50.

L'avertissement était une menace administrative ayant pour but d'éclairer sur une imprudence commise, de mettre en garde contre des velléités de liberté qui dépasseraient, dans l'appréciation du pouvoir, les limites légales. C'était, en somme, comme le mot l'indique, une mesure au fond de laquelle le journal averti pouvait apercevoir la mesure plus terrible de la suspension ou de la suppression.

Un avertissement pouvait d'ailleurs avoir un communiqué comme occasion. C'est ce qui se produisit pour *la gazette* qui, ayant reçu un communiqué, se crut en droit de le discuter. Elle fut frappée d'un premier avertissement, puis d'un second basé sur ce qu'elle avait discuté le premier (1). Les avertissements comme les communiqués étaient livrés à la prudence discrétionnaire de l'Administration.

(1) Hatin, *loc. cit.* tome 2, p. 53.

CHAPITRE TROISIÈME

La fin des communiqués. L'œuvre de 1881.

Il appartenait à la République de faire de la liberté de la presse une réalité tangible.

La loi de 1881 supprima les communiqués. Son article 12, que nous avons étudié, créa le droit de rectification : en effet, la faculté accordée par l'article 12 aux dépositaires de l'autorité se distingue, foncièrement, des insertions officielles et des communiqués. Le droit nouveau présente une nature spécifique nettement distincte des droits antérieurs analogues. Comme l'a très bien dit M. Jaubert : « Le droit de rectification n'est
« vraiment plus dans la pensée des rédacteurs de la loi
« de 1881 une survivance de l'ancien droit d'insertion
« des communications émanant de l'autorité publique,
« mais bien une institution d'un caractère nouveau :
« un droit de réponse spécial à l'usage des fonction-
« naires » (1).

(1) Jaubert : Le droit de réponse en matière de presse (Thèse Paris) 1901.

Y a-t-il donc en notre matière solution de continuité entre le passé et le présent? Le législateur de 1881 a-t-il fait une création, *ex nihilo* dans le sens absolu du mot? Nous ne le croyons pas. Il y a eu, en réalité, une transformation très lente des institutions antérieures qui a fini par aboutir à une véritable métamorphose, grâce à l'initiative du législateur de 1885.

Les insertions officielles de la loi de 1819, nous l'avons noté, permettaient indirectement de rectifier les erreurs commises par un journal dans la mention qu'il faisait des actes d'un fonctionnaire. Mais cette rectification n'était possible que de la part du gouvernement qui seul jouissait du droit d'insertion. La loi de 1885 généralisa ce droit et l'étendit à tous les dépositaires de l'autorité. Désormais chacun d'eux pût s'en servir pour sa défense personnelle. Le même régime se perpétua sous le nom de communiqués, après 1852. Les rectifications que pouvaient, dans leur propre intérêt, exiger les fonctionnaires, n'étaient, sans doute, qu'un aspect du droit général de communication officielle. Mais il n'en est pas moins vrai qu'ils tiraient parti, légalement, à leur profit individuel, de ce droit général. Il y avait donc là un germe du droit actuel de rectification ou plutôt celui-ci était renfermé dans l'autre.

— En outre, nous avons vu que les circulaires ministérielles de 1865 et de 1868 avaient apporté une conception vraiment nouvelle des communiqués qu'ils assimilaient à des rectifications. La seconde de ces cir-

culaires enjoignait même aux préfets de se borner à redresser le chiffre ou le fait inexact.

On voit donc par ce qui précède que le législateur de 1881 trouva un terrain tout préparé ; il recueillit le mot « rectification » qui existait depuis 1835 et l'expression « dépositaires de l'autorité publique ». Mais ce qui nous force à ne pas voir dans notre droit de modification une simple survivance historique, c'est que la loi de 1881 a vraiment changé la nature du droit appartenant aux fonctionnaires.

Au droit général d'insertion, pouvant être exercé par tout représentant de l'autorité *même* dans le but de rectifier des allégations visant ses actes, la loi de 1881 substitua un droit propre et exclusivement *personnel* de défense. Les travaux préparatoires montrent clairement que le droit de rectification est pour les fonctionnaires, un simple moyen de défense, comme le droit de réponse en est un pour les particuliers. Une assimilation complète est faite entre ces deux droits : « Les « rectifications, dit M. Lisbonne, tiennent au droit de « défense... votre commission a maintenu en principe le « droit de rectification et de réponse pour toute per- « sonne publique ou privée, le considérant comme un « droit *naturel*. Votre commission tout en acceptant le « principe du droit de réponse, le limite quand il s'agit « des représentants de l'autorité publique » (1).

(1) Rapport de M. Lisbonne, Dalloz 1881, 4, 70. Cf. la circulaire du 9 novembre 1881 ; dans le Dalloz, répertoire V^o Presse, V^o 17. *Journal officiel*, 18 juillet 1881, pages 8289 et suivantes.

Le droit de rectification n'est donc pas une manifestation du droit gouvernemental, même généralisé, de l'insertion. Il est un droit individuel. Si l'on va au fond des choses, on doit dire qu'il commence à partir de cette date, seulement, à être un droit.

Par lui-même la rectification cesse d'être un acte administratif, comme l'étaient les communiqués. Elle n'est plus un acte de commandement au nom de l'autorité publique, mais bien la sanction d'un dommage causé aux intérêts privés du fonctionnaire. Il en résulte que les tribunaux, qui, autrefois, n'avaient à apprécier que le point de savoir si l'insertion requise était un communiqué, sans qu'ils eussent le pouvoir de rechercher si l'article qui le motivait était ou non erroné, doivent aujourd'hui se demander si le journal a rapporté inexactement les actes du fonctionnaire, car il ne s'agit plus du Gouvernement réclamant, par l'intermédiaire de ses délégués une insertion forcée, mais d'un fonctionnaire venant à titre individuel requérir la sanction du tort à lui causé par la mention inexacte de ses actes dans un journal. Cette différence profonde de nature qui sépare le droit de l'article 12, des anciens communiqués s'est traduite par une réglementation et une délimitation précises de la rectification.

Le droit du fonctionnaire autrefois illimité, se trouve maintenant limité au double point de vue de ces conditions d'ouverture et de son étendue matérielle.

Les mots élastiques de « documents officiels, rela-

tions authentiques, renseignements » dont se servaient les lois de 1835 et de 1852 sont éliminés de la loi de 1881.

L'article 12 emploie l'expression précise et stricte de « rectification concernant les actes de la fonction inexactement rapportés ». Ce n'est plus des articles inspirés par le souci de l'intérêt public, au nom du gouvernement qu'il représente, que le fonctionnaire pourra envoyer aux journaux; c'est une rectification qui lui est permise seulement dans le cas spécial où les actes de sa fonction ont été visés.

En outre le droit de rectification ne peut être exercé que lorsque les actes de la fonction ont été l'objet d'une allégation inexacte. Redresser une affirmation fausse telle est la garantie suffisante que la loi nouvelle donne aux fonctionnaires : « Les rectifications tiennent au droit de défense, dit encore M. Lisbonne; nous avons cherché à concilier la liberté de l'assertion et la liberté de la réponse. Votre commission tout en acceptant le principe du droit de réponse, le limite. Quand il s'agit des représentants de l'autorité publique, aux actes de la fonction qui auraient été inexactement rapportés. Elle abroge le communiqué, en n'autorisant le droit de réponse, de la part des fonctionnaires publics, que quand il s'agit de faire justice d'une assertion inexacte se rapportant à la fonction (1) ». Il ne reste donc plus rien de l'ancien pouvoir

(1) *Journal officiel* 18 juillet 1881, pages 8289 et suivantes.

discrétionnaire donné aux dépositaires de l'autorité publique par les régimes antérieurs.

L'étendue de la rectification avait été sans limites d'après les lois anciennes. Nous avons cité les faits signalés à la Chambre des députés par M. Lockroy dans la séance du 14 février 1881.

Les préfets ou du moins certains d'entre eux s'étaient servis du communiqué pour inonder les journaux de l'opposition de leur prose intarissable. Cependant la commission dont M. Lisbonne était le rapporteur, entendait laisser les fonctionnaires juges de la longueur qu'il conviendrait de donner à la rectification : « Il n'est
« pas plus possible de limiter par anticipation la lon-
« gueur d'une réponse qu'il n'est possible de limiter la
« longueur de l'attaque... Il y a un intérêt public de
« premier ordre à ce que la réponse à une attaque qui
« concerne les fonctionnaires et les agents du gouver-
« nement soit la plus éclatante et la plus étendue pos-
« sible ».

C'est alors que M. Lockroy montra les anciens abus du communiqué qui étaient susceptibles de se renouveler, si on ne limitait pas la longueur de la rectification ; il proposa comme maximum le triple de l'article provocateur. Cet amendement fut voté par la Chambre, mais le Sénat, sur l'initiative de M. Pelletan, fixa la limitation au double. Il y a, de la sorte, une assimilation relative de la rectification à la réponse. Nous disons relative, car ainsi que nous le verrons, l'étendue de la

réponse n'est limitée au double de l'article qu'en ce qui concerne la gratuité, tandis que le fonctionnaire alors même qu'il serait disposé à payer le surplus du double ne peut rien exiger au delà. La limitation de la rectification était une conséquence nécessaire de la conception nouvelle de la rectification. Il y a sans doute avantage, comme l'a dit M. Lisbonne à ce que la réponse à une attaque concernant les fonctionnaires, soit éclatante et c'est pourquoi la rectification doit être insérée en tête du plus prochain numéro du journal. Mais il serait dangereux que la rectification eût une étendue illimitée; elle pourrait par là dégénérer en quelque manière en une sorte de communiqué. Il s'agit dans la loi nouvelle du redressement d'un fait erroné. Point n'est besoin pour cela de longs développements.

DEUXIÈME PARTIE

DES CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE RECTIFICATION

Comment fonctionne l'institution vraiment nouvelle apparue en 1881? Quelles sont ses conditions d'exercice? Celles-ci doivent être envisagées au double point de vue du fond et de la forme. Il faut de plus connaître les sanctions du droit de rectification, car un droit ne vaut pratiquement que par ce que vaut sa sanction.

Trois chapitres vont avoir pour objet l'étude positive du droit de rectification. Le premier sera consacré à ses conditions de fond, le second à ses conditions de forme, la troisième à ses sanctions.

CHAPITRE PREMIER

Conditions de fond.

Il convient de résoudre à propos du droit de rectification les questions envisagées dans l'étude d'un droit quelconque. A qui appartient-il d'abord? Quelles personnes peuvent l'exercer, dans quels cas et avec quelle étendue?

Puis nous tournant du côté du sujet passif du droit, nous devons examiner la situation légale du gérant auquel incombe l'obligation d'insérer la rectification.

Quand nous aurons élucidé ces divers points, il nous restera encore à trancher une difficulté propre à notre matière, et qui consiste à savoir si le fonctionnaire qui veut obtenir réparation n'a à sa disposition que le droit de rectification, ou bien, au contraire, s'il peut choisir entre ce droit et celui de réponse.

Ce qui précède explique la répartition du présent chapitre en cinq sections :

1° A qui appartient le droit de rectification.

- 2° Cas d'ouverture de ce droit.
- 3° Étendue de la rectification.
- 4° Situation du gérant.
- 5° Droit d'option du fonctionnaire entre la rectification et la réponse.

SECTION PREMIÈRE

Des titulaires du droit de rectification.

L'article 12 de la loi de 1881 confère le droit de rectification aux dépositaires de l'autorité publique. Mais quelles personnes sont comprises dans cette formule?

Au surplus on peut très bien supposer que l'article du journal ne s'adresse pas à un fonctionnaire individu, mais à une collectivité de fonctionnaires. Cette collectivité, être moral, aura-t-elle comme le fonctionnaire, personne physique, le droit de requérir la rectification? Ce n'est pas tout : il est possible qu'un ancien fonctionnaire, retiré de ses fonctions, ait été l'objet d'une polémique ou d'une simple chronique dans laquelle les actes de sa fonction expirée ont été inexactement rapportés : conservera-t-il son droit de rectification?

Telles sont les trois questions qui se présentent assez naturellement lorsqu'on se demande quelles personnes peuvent exercer le droit de rectification. Nous allons chercher à les résoudre dans trois paragraphes distincts.

§ I. — *Personnes physiques.*

Quelles personnes sont appelées au bénéfice de l'article 12. M. Lisbonne, dans son rapport sur le projet de loi de 1881, disait : « Nous entendons par fonctionnaire tout dépositaire de l'autorité publique dans le sens juridique de l'expression ». Voilà qui ne nous avance guère, car la question est toujours de savoir ce qu'il faut entendre au sens juridique du mot, par dépositaire de l'autorité publique. Quelles sont les personnes qui peuvent se prévaloir légalement de cette qualification ?

Une première conception possible est certainement à rejeter : c'est celle qui prétendrait appliquer ici la distinction célèbre, et d'ailleurs abandonnée à l'heure actuelle, des fonctionnaires en fonctionnaires de gestion et en fonctionnaires d'autorité et d'accorder le droit de rectification aux seconds pour le refuser aux premiers. En réalité presque tous les fonctionnaires publics ont une part plus ou moins grande de gestion. Ainsi le préfet, qui semble le fonctionnaire d'autorité par excellence a de très nombreuses fonctions de gestion (domaine départemental et national, tutelle des communes, etc.). A l'inverse les agents des finances qui semblent les fonctionnaires de gestion, participent à l'exercice de la puissance publique par le droit qu'ils ont de dresser des procès-verbaux et de discerner des contraintes. Les mots « dépositaires de l'autorité publique » peuvent donc

dans une mesure plus ou moins large s'appliquer aux agents dits de gestion aussi bien qu'aux agents dits d'autorité.

Mais la classification dont nous venons de parler n'englobe d'ailleurs ni tous les fonctionnaires, ni tous les dépositaires de l'autorité. Il y a des fonctionnaires qui ne rentrent ni dans la catégorie de la gestion ni dans celle de l'autorité : c'est le cas des professeurs de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. Réciproquement, il y a des agents d'autorité qui ne sont pas des fonctionnaires : par exemple, les huissiers, les jurés, les simples soldats. L'expression « dépositaire de l'autorité publique » s'appliquera donc à ces derniers, tandis qu'elle ne conviendra pas aux membres de l'enseignement.

En conférant le droit de rectification à « tout dépositaire de l'autorité publique », la loi a par conséquent accordé ce droit à un grand nombre de personnes. Mais il ne faut pas considérer la formule légale comme absolument synonyme de fonctionnaires car si les fonctionnaires dits de gestion possèdent comme ceux dits d'autorité, le droit de rectification, il y a des fonctionnaires qui ne l'ont pas : ce sont ceux qui ne détiennent aucune parcelle de la puissance publique, et d'autre part il y a des individus, qui, sans être des fonctionnaires proprement dits, sont dépositaires d'une fraction de l'autorité publique et sont investis par suite du droit de rectification.

Si nous cherchons à enfermer en une formule tout ce

que nous venons de dire, nous emprunterons la définition excellente d'un vieil arrêt, suivant lequel doivent être considérés comme dépositaires de l'autorité publique, au point de vue de l'exercice du droit de rectification « toutes personnes qui, par délégation médiate ou « immédiate du gouvernement, exercent dans un intérêt « public une portion de son autorité ou font exécuter ses « ordres » (1).

A cet égard, les décisions de jurisprudence antérieures à 1881 conservent toute leur valeur, puisque l'art. 12 de la loi de 1881 n'a fait que copier les articles des lois précédentes sur ce point.

Dans l'ordre administratif, le droit de rectification appartiendra donc aux ministres, aux préfets, aux maires, aux adjoints et aux conseillers municipaux. Il appartiendra aussi aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire, aux magistrats du ministère public. Tous les agents de la force publique à quelque degré qu'ils se trouvent placés dans la hiérarchie, pourront également l'exercer : commissaires de police, gardes-champêtres ou gardes-forestiers, agissant en leur qualité d'officiers de police judiciaire, agents de police, gardiens de la paix, gendarmes et même militaires sous les armes remplissant un service (2).

(1) Cour de Paris, 31 mars 1843.

(2) Cassation, 14 mars 1889, Dalloz, 1889, 1. 487. Cf. Douai, 21 mars 1883, *ibid.*, 1883, 2. 166.

Mais le droit de rectification n'appartiendra pas aux personnes qui, bien que qualifiées par des lois spéciales de fonctionnaires publics, ne détiennent aucune part de la puissance publique, c'est-à-dire aux officiers ministériels. Exception doit être faite, cependant, croyons-nous, pour les huissiers qui, lorsqu'ils pratiquent des saisies, agissent bien par délégation de la puissance publique et font acte d'autorité.

Le droit de rectification ne pourrait pas non plus être exercé par les professeurs.

Les personnes exclues du droit de rectification ne seront pas pour cela sans défense, car le droit de réponse sera toujours à leur disposition.

En somme, il convient d'entendre les mots « dépositaires de l'autorité publique » dans un sens très large et reconnaître le droit de rectification à tous les agents investis d'une portion, si minime soit-elle, de l'autorité; mais il ne faut pas aller jusqu'à l'accorder à tout individu revêtu d'un caractère public.

D'ailleurs, nous l'avons déjà noté dans notre chapitre préliminaire, le droit de rectification est essentiellement individuel. Il ne passe pas aux héritiers du « dépositaire de l'autorité publique ». L'art. 34 de la loi de 1881 accorde aux héritiers le droit de réponse, mais non le droit de rectification. Cette intransmissibilité aux héritiers du droit de rectification n'a point été reconnue judiciairement, la question ne s'étant jamais posée en jurisprudence.

Mais nous pensons que notre solution est indiscutable : du moment que le droit dont il s'agit est spécial aux représentants de l'autorité, considérés comme tels et dans l'exercice de leurs fonctions, il ne peut être transmis aux héritiers. Les héritiers pourront, du reste, user, pour défendre la mémoire du *de cujus* du droit de réponse qui leur appartient en vertu de l'art. 34 de la loi de 1881.

§ II. — *Personnes morales ou collectivités.*

Comme les personnes physiques, certaines personnes morales ou collectivités peuvent être considérées comme dépositaires de l'autorité publique. Il en est ainsi pour toutes les administrations, de même que pour les corps constitués comme la Cour de cassation, les Cours d'appels etc.

Lorsqu'un article de journal s'adressant non à tel ou tel membre déterminé de cette personne morale, mais à la collectivité elle-même, aura rapporté d'une manière erronée les actes de la fonction accomplis par cette collectivité, celle-ci pourra-t-elle exercer le droit de rectification?

L'affirmative ne fait pas de doute. Le législateur n'a fait aucune distinction entre les individus et les collectivités. Aucune législation sur la presse ne limite aux seules personnes physiques la protection qu'elle accorde. Une collectivité peut avoir le même besoin de se

défendre qu'un individu, lorsque ses actes sont dénaturés.

L'article 30 de la loi de 1881 punit d'ailleurs la diffamation qui s'adresse « aux cours, tribunaux, armées de « terre et de mer, corps constitués et administrations « publiques ». Rien ne nous autorise à croire que la loi ne se soit pas inspirée du même esprit, en matière de rectification (1). C'est alors au représentant légal de la collectivité atteinte qu'il appartiendra d'exercer le droit de rectification. C'est ainsi que le journal « *Le figaro* » fut contraint, dans son numéro du 6 octobre 1901 d'insérer une rectification adressée au nom des services administratifs du Ministère de la guerre par l'intendant directeur de ces services (2).

Mais la question de l'exercice du droit de rectification par les personnes morales peut se présenter sous un autre aspect : Les syndicats de fonctionnaires sont illicites, d'après la jurisprudence (3). Mais il est absolument hors de doute que les fonctionnaires peuvent former des asso-

(1) En ce sens Fabreguettes : *Délits politiques et infractions par la voie de la presse*, page 173 ; de Grattier : *Commentaire sur les lois de la presse*, tome II, page 102.

(2) De Grattier, *ibidem*, tome II, page 10 ; Thouvenot, page 33.

(3) Jugement de la 9^e chambre Tribunal correctionnel. *Presse* du 29 juillet 1909 prononçant la dissolution du syndicat des postes, télégraphes, et téléphones.

ciations professionnelles dans les conditions de la loi du 1^{er} juillet 1901 et que ces associations peuvent ester en justice pour la défense des intérêts corporatifs. Le Conseil d'Etat l'a reconnu dans son arrêt du 11 décembre 1908, dans l'affaire de l'Association professionnelle des employés civils de l'Administration centrale du Ministère des colonies (1). D'ailleurs, le projet de loi de 1909 sur le Statut des fonctionnaires leur reconnaît un droit d'association (2).

Cela posé, il est très possible de concevoir qu'une association de fonctionnaires du même ordre, dépositaire dans une mesure quelconque d'une partie de la puissance publique soit visée par un journal qui rapporte inexactement, non les actes de l'association comme telle, mais les actes de la fonction de tous les individus groupés.

Pour prendre un exemple concret, supposons qu'une association professionnelle d'employés des octrois ou des douanes soit l'objet d'un article disant : voici de quelle manière tous les associés remplissent leurs fonctions, inspectent les redevables, dressent des procès-verbaux. Supposons en outre que cette affirmation soit erronée. L'association aura-t-elle, par l'intermédiaire de son Président, le droit de rectification ?

(1) *Revue de droit public et de science politique*, pages 62 et suivantes.

(2) Cf. *Revue de droit public*, 1909, page 66.

Nous ne voyons pas ce qui pourrait y mettre obstacle. D'une part, la loi ne distingue pas entre les personnes physiques et les collectivités.

D'autre part, il est certain que, dans l'espèce, chacun des associés est dépositaire d'une fraction de la puissance publique et pourrait requérir individuellement la rectification. Le droit d'agir en justice pour la défense des intérêts professionnels est ouvert à l'association. Pourquoi le droit de requérir une rectification ne lui serait-elle pas également donné?

Qui peut le plus peut le moins.

§ III. — *Anciens fonctionnaires.*

Le droit de rectification survit-il à l'exercice de la fonction? Un fonctionnaire retiré pour une cause ou une autre, de ses fonctions, peut être visé par un journal en sa qualité d'ancien dépositaire de l'autorité publique et les actes antérieurement accomplis par lui à cet égard peuvent être l'objet d'une allégation inexacte. Le retraité ou le démissionnaire aura incontestablement l'arme de la réponse qui est donnée à tous. Mais pourra-t-il requérir une rectification?

Nous avons reconnu au droit de rectification un caractère exclusivement individuel qui l'empêche de se transmettre aux héritiers. Mais dans l'hypothèse présente, il s'agit bien de la même personne; seulement elle ne possède plus la qualité de représentant de la puissance publique.

Faut-il considérer le droit en question comme attaché plutôt à la fonction qu'à la personne du fonctionnaire, de telle sorte que la première venant à expirer, l'individu entre dans le droit commun du droit de réponse?

L'art. 12 a gardé le silence sur ce point et la question n'a jamais été soumise aux tribunaux.

En faveur de la survie du droit à la fonction, on peut invoquer deux arguments. D'abord une raison d'analogie tirée de la loi de 1881 elle-même, du moins telle qu'elle a été interprétée : la Cour de Cassation a reconnu que la loi ne distingue pas en matière d'injure et de diffamation, entre le fonctionnaire en activité ou non (1). Or il y a ici un bon motif de décider dans le même sens; c'est que le droit de rectification est donné au fonctionnaire non seulement dans son intérêt personnel, mais aussi dans l'intérêt de sa fonction qui se confond avec l'intérêt public lui-même. L'intérêt général exige que l'erreur commise soit redressée. Si elle ne l'a pas été avant la cessation des fonctions, il est opportun qu'elle le soit après.

Nous estimons par conséquent qu'il convient d'admettre les anciens dépositaires de l'autorité publique au bénéfice de l'article 12 pour rectifier les allégations concernant un fait accompli pendant qu'ils étaient encore en fonction.

(1) Arrêt du 24 mai du 1879, Dalloz, 1 273.

Nous ajoutons que cette solution s'impose en présence de l'extension que nous avons donnée aux mots « dépositaires de l'autorité publique, » en matière de rectification.

Nous avons dit, par exemple, qu'un huissier au moment où il pratique une saisie, agit par délégation de la puissance publique, fait acte d'autorité, et qu'il doit par suite bénéficier de l'article 12. Mais, dès que l'huissier a fini sa saisie, sa fonction, au point de vue qui nous occupe, est expirée: il ne peut plus dire qu'il fait acte d'autorité, lorsqu'il se borne à signifier des actes de procédure. En d'autres termes, sa fonction considérée sous l'aspect de l'autorité, est essentiellement momentanée. Si, comme nous le pensons, il y a lieu de lui reconnaître le droit de rectification, il faudra bien admettre logiquement qu'il peut l'exercer quand sa fonction a pris fin; sans quoi il ne pourrait pas l'exercer: il aurait donc un droit purement platonique, non susceptible d'être mis en exercice, ce qui serait une absurdité.

Le même raisonnement s'applique à toutes les personnes qui ne sont appelées que par instants à faire des actes d'autorité, et par suite à bénéficier du droit de rectification, relativement à ces fonctions passagères.

Il nous suffira de prendre un autre exemple : Nous avons dit qu'un professeur, bien que fonctionnaire, ne peut pas être considéré, lorsqu'il enseigne, comme faisant acte d'autorité publique, au sens technique du mot. Mais qu'un professeur siège dans un Conseil académi-

que, qu'il exerce par suite une fonction d'ordre judiciaire, il devient certainement organe de l'autorité. Pour les actes par lui accomplis en sa qualité de juge, et qui auront été inexactement rapportés, il bénéficiera de l'article 12. Or on ne peut sérieusement soutenir que son droit de rectification n'aura que la durée de sa fonction judiciaire.

Cela étant, si nous admettons l'exercice du droit de rectification postérieurement à la fonction, pour une certaine catégorie de fonctionnaires, il serait absolument arbitraire de ne pas reconnaître la même faculté à ceux qui ont été dépositaires de l'autorité publique d'une manière permanente.

SECTION DEUXIÈME

Cas d'ouverture du droit de rectification.

L'article 12 en employant le mot « rectification » et en parlant des « actes inexactement rapportés » a limité d'une manière opportune le droit du dépositaire de l'autorité publique.

Désormais, une réglementation précise est substituée au droit si large, si souple, et si fertile en abus du communiqué. Ainsi que le remarquait le Garde des Sceaux, dans sa circulaire du 9 novembre 1881 : « Cette « disposition rend impossible toutes les communications « abusives et vexatoires, mais elle laisse en même temps « aux représentants de l'autorité dont les actes ont été

« méconnus et travestis, toute la latitude nécessaire
« pour les défendre, en en rétablissant le véritable carac-
« tère ».

Le dépositaire de l'autorité publique ne peut imposer au journal que l'insertion d'une rectification intervenant à propos d'un article qui a visé les actes de la fonction et qui, en outre, les a rapportés inexactement.

Examinons chacun de ces éléments qui rendent la rectification obligatoire.

§ I. — *Mention des actes de la fonction.*

Pour que la rectification soit obligatoire pour le gérant, il est nécessaire que l'article qui l'a provoquée, concerne les actes de la fonction du dépositaire de l'autorité publique.

En premier lieu, s'il s'agissait d'actes se rattachant à la vie privée, l'insertion de la rectification serait refusée à bon droit. On entendra par actes de la fonction, non seulement l'exécution même de la fonction, mais tout ce qui a trait à cette exécution. Ainsi non seulement les fautes de service, mais les fautes personnelles commises dans l'exercice de la fonction, ou du moins présentées comme telles dans le journal, donnent lieu à rectification. Cette solution s'impose si l'on veut donner une valeur pratique au droit de l'article 12, car si un journaliste s'occupe d'un fonctionnaire en sa qualité de représentant de l'autorité, il est bien évident, que ce

sera ou pour le louer ou pour le blâmer de la manière dont il s'est acquitté de ses fonctions. Le plus souvent, l'article aura pour but de révéler au public des abus de pouvoir ou des incorrections de toutes sortes dans la vie publique du fonctionnaire. Le droit de rectification s'ouvrira donc, quand de près ou de loin, la vie publique sera en jeu.

En outre, il faudra qu'il s'agisse d'un acte personnel du fonctionnaire visé. Celui-ci ne pourrait requérir la rectification, si le journal avait rapporté les actes de ses supérieurs, de ses collègues ou de ses subalternes (1), l'article contiendrait-il des erreurs grossières qu'un seul mot suffirait à détruire. Ce n'est pas au fonctionnaire hors de cause à dire ce mot.

Il n'y a que l'intéressé qui puisse se défendre. L'intervention d'un autre risquerait d'être intempestive, car le personnage visé peut avoir des raisons pour garder le silence. La rectification n'aura d'ailleurs sa véritable valeur que si elle émane de l'intéressé lui-même, puisque l'acte dont il s'agit est son propre fait. C'est ainsi qu'un arrêt de la Cour de Dijon, bien souvent rapporté, décida en 1885, que le gérant peut refuser d'insérer sur la demande

(1) Il demeure entendu du reste que si toute une collectivité avait été visée, le chef qui en est le représentant légal pourrait à bon droit demander la rectification de l'article visant ses subalternes; mais il agirait alors au nom de l'être collectif. Nous ne parlons au texte que des personnes physiques.

d'un préfet la rectification d'un article blâmant l'emploi donné aux fonds secrets par le Ministre de l'Intérieur (1).

Cette décision était en pleine harmonie avec le caractère personnel du droit de rectification.

La distribution des fonds secrets appartient au Ministre; elle n'est pas un acte rentrant dans le cercle des fonctions préfectorales; c'était donc au Ministre, s'il le jugeait à propos, et non pas au préfet, à rectifier.

C'est ce caractère personnel qui distingue précisément le droit de rectification de l'ancien communiqué ce dernier autorisait le fonctionnaire à envoyer au journal des communications inspirées par l'intérêt public, au nom du gouvernement dont il était le représentant. Au contraire, la loi de 1881 ne confère au fonctionnaire qu'un droit de défense individuelle.

Enfin, observons que lorsqu'il s'agit de fonctionnaires qui ne sont, que par intermittence, des dépositaires de l'autorité publique, c'est seulement le fait d'avoir été visés à propos d'un acte de leur fonction momentanée d'autorité qui leur ouvre le droit de rectification.

§ II. — *Inexactitude de l'allégation.*

Il ne suffit pas que les actes de la fonction aient été rapportés, pour que s'ouvre le droit de rectification; il

(1) Dijon, 12 juin 1885 *France judiciaire* 1885, 458.

faut de plus qu'ils l'aient été d'une manière inexacte. Donc la moindre erreur autorisera le fonctionnaire à se prévaloir de l'art. 12.

Mais à qui appartiendra le droit de décider si les actes ont été inexactement rapportés? La loi ne fournit aucune explication sur ce point.

Si le journaliste est de bonne foi, il sera tout disposé à reconnaître qu'il s'est trompé et il offrira de bonne grâce ses colonnes à la réparation d'une erreur involontaire. Mais s'il est de mauvaise foi, il ne manquera pas de dire que ce qu'il a écrit est très exact et il se refusera à l'insertion.

D'autre part, il peut arriver que le fonctionnaire prétende à tort que les actes de sa fonction ont été inexactement rapportés. Le gérant refusera légitimement l'insertion, car, il n'y est tenu aux termes de l'art. 12, que le journal a inexactement rapporté les actes dont il s'agit.

Ce n'est donc ni au fonctionnaire, ni au gérant à trancher cette grave question de l'inexactitude ou de l'exactitude.

Si chacun d'eux s'obstine en sa manière de voir, il n'y aura plus qu'à s'adresser aux tribunaux (1). Mais la rec-

(1) La question de savoir s'il y a ou non inexactitude étant essentiellement une question de fait, les juges du fond apprécieront souverainement sans recours possible à la Cour de Cassation.

tification ne sera insérée que lorsque le jugement sera rendu; à ce moment, elle peut être tardive et perdre une grande partie de son utilité.

Il eût été, croyons-nous, préférable que le fonctionnaire eût le droit d'exiger la rectification, sauf au gérant à saisir la justice du différent et à démontrer devant elle la vérité de ses allégations. Mais il n'en est pas ainsi puisque l'article 12 s'exprime de la manière suivante : « Le gérant est tenu d'insérer les rectifications au sujet *des actes de la fonction qui auront été inexactement rapportés* ». L'inexactitude de l'allégation est indispensable pour que l'obligation du gérant existe et qu'il encoure l'amende portée au texte.

Mais voici une autre difficulté : Une rectification a été insérée. Mais le journal persiste dans ses précédentes affirmations. Le fonctionnaire pourra-t-il requérir une seconde rectification ? Au nouvel article confirmant le premier et contenant les mêmes inexactitudes, le fonctionnaire pourra-t-il apporter une nouvelle rectification, confirmant la première et rétablissant de la même manière la vérité des faits ?

Nous le pensons. L'opinion contraire a été soutenue et on a prétendu que le droit de rectification s'éteint, dès qu'il a été exercé une fois (1). Le seul argument invoqué

(2) En sens contraire, Fabreguettes, n° 394; en notre sens : Dutrieu, *Explication pratique de la loi de 1881*, n° 63.

(1) Thèse Thouvenot. Paris 1500, p. 49. Le droit de rectification des fonctionnaires publics en matière de presse.

est que les rectifications réitérées feraient, dit-on, dégénérer le droit de rectification en polémique de presse. Cette considération ne nous semble avoir aucune valeur, car le droit de rectification consistant seulement à *rectifier* et non à répondre, il n'est pas à craindre qu'il subisse cette dégénérescence.

En répétant deux, trois, quatre fois, et même davantage : « Les faits se sont passés ainsi », le fonctionnaire ne fera pas de polémique. L'argument invoqué vaudrait si le fonctionnaire sortait des limites du droit de rectification; mais construisant la théorie du droit, nous n'avons pas à nous occuper de ce qui n'est pas le droit, c'est à-dire de ses abus.

Au surplus, accorder le droit de rectification réitérée aux fonctionnaires est un bon moyen de les protéger, complètement. S'ils ne pouvaient rectifier qu'une fois, ne serait-il pas à craindre, en effet, que le public ne fit attention qu'aux allégations inexactes renouvelées quotidiennement par le journal et qu'il oubliât la rectification unique, lointaine dans son souvenir?

Enfin, il n'est pas possible de contester que si le journal, non content de renouveler ses premières affirmations erronées, en produisait de nouvelles, le fonctionnaire aurait le droit de rectifier. Mais comment distinguer avec certitude le point où une affirmation sera vraiment nouvelle et se différenciera de l'ancienne? Cette difficulté pratique est supprimée, si l'on accorde aux fonctionnaires, comme nous le proposons, le droit de rectification réitérée.

L'art. 12 paraît d'ailleurs confirmer absolument notre manière de voir, puisqu'il oblige le gérant à insérer « *toutes* les rectifications » sans distinction.

Toute allégation inexacte à propos des actes de la fonction, alors même qu'elle serait la reproduction d'affirmations antérieures, ouvrira donc le droit de rectification. A chaque attaque, une défense. A chaque dommage, une réparation.

SECTION TROISIÈME

Étendue de la rectification

Non seulement le droit de rectification ne peut être exercé qu'à propos d'une allégation inexacte des actes de la fonction, mais la vérification est limitée elle-même dans son étendue matérielle : « Toute fois, dit 'art. 12, « les rectifications ne dépasseront pas le double de « l'article auquel elles répondent ».

Sous les régimes antérieurs, aucun maximum d'étendue n'avait été fixé aux insertions officielles ou aux communiqués. Cette limitation de la rectification au double de l'article provocateur fut l'objet d'un long débat, lors de la discussion de la loi de 1881. Le projet de la commission laissait le fonctionnaire juge de la longueur qu'il entendait donner à la rectification. Nous avons vu, comment, sur l'initiative de M. Lockroy à la

Chambre, de M. Pelletan au Sénat, la limitation fut adoptée.

L'article 12 décide donc que la rectification ne devra jamais dépasser le double de l'article qui l'aura suscitée. Mais, en même temps, il pose en règle la gratuité de la rectification. Au contraire, l'étendue de la réponse n'est limitée au double de l'article provocateur qu'en ce qui concerne la gratuité de l'insertion. Si la personne nommée ou désignée veut dépasser ce double, qui est gratuit, elle peut faire insérer une réponse plus étendue, mais en payant le surplus du double.

Le réquerant de la rectification, lui, alors même qu'il offrirait de payer le surplus, ne peut pas exiger plus du double. C'est encore une mesure destinée à empêcher les abus des anciens communiqués, grâce auxquels l'administration pouvait indéfiniment encombrer de sa prose les colonnes des journaux.

Mais comment devra-t-on calculer le double dont il s'agit? Si l'on prenait le texte à la lettre, il faudrait décider que la rectification pourra avoir deux fois l'étendue de la totalité de l'article où les actes du fonctionnaire ont été inexactement rapportés. Mais telle n'a pas été la pensée du législateur qui, nous le savons, a eu pour but, dans l'article 12, de supprimer les excès des régimes passés en restreignant la longueur des insertions. Celles-ci doivent être des rectifications, et rien de plus. Or qui dit rectification, dit redressement des inexactitudes, et non réponse aux passages étran-

gers aux faits inexactement rapportés. Aussi convient-il de retrancher de l'article provocateur, pour effectuer le calcul, les passages étrangers à ce qui constitue proprement l'allégation inexacte des actes de la fonction. Lorsque l'étendue de cette mention erronée sera délimitée, il ne restera plus qu'à compter matériellement le nombre de lettres d'imprimerie de l'article et à le doubler (1).

Si l'étendue de la rectification envoyée est excessive, le gérant aura le droit d'en refuser l'insertion comme ne répondant pas aux prescriptions légales.

Mais rien n'est absolu, et la solution que nous venons de donner, quelque exacte qu'elle soit pour les hypothèses qu'elle vise, devrait être écartée si l'inexactitude consistait dans un simple mot. Ce serait pratiquement supprimer le droit de rectification que de le limiter alors strictement et mathématiquement à deux mots.

Dans ce cas, il conviendra de prendre pour base du calcul l'étendue du passage relatif au même ordre d'idées et de le doubler conformément à la méthode indiquée (2).

(1) Et dans le sens de notre opinion :

Barbier : Code expliqué de la presse, tome 1, N° 123.

De Grattier : Commentaire des lois de la presse tome 2, p. 253.

Le Poittevin : Traité de la presse tome 1 page 126.

Thouvenot : Thèse, p. 48.

(2) En ce sens, Jaubert, Thèse, Paris, 1901 p. 44 : Du droit de réponse en matière de presse.

SECTION QUATRIÈME

Contre qui s'exerce le droit de rectification.

Situation légale du gérant.

C'est contre le gérant, auteur responsable de la publication du journal d'après la loi de 1881, que s'exerce le droit de rectification. Mais le gérant n'a-t-il pas parfois certaines fins de non-recevoir à opposer au requérant ? Il importe de savoir dans quels cas le refus d'insertion sera illégitime de sa part ; dans quels cas au contraire il sera légitime.

§ I. — *Refus illégitimes d'insertion.*

On s'est demandé si le gérant pourrait à bon droit refuser l'insertion sous le prétexte que les articles du journal émanent d'une personne étrangère à la rédaction de celui-ci ; s'il pourrait opposer le même refus lorsque la rectification se présente comme provoquée par des publications commerciales ou judiciaires ou par des reproductions de documents officiels.

Toutes ces hypothèses doivent être réglées d'après le critérium suivant : *la publication était-elle ou non obligatoire pour le journal ?* En cas d'affirmation, il ne peut y avoir de faute ni par conséquent pas de réparation.

D'abord le gérant peut-il se soustraire à l'application de l'article 12, en prétextant que l'auteur de l'article

n'est ni un rédacteur, ni un collaborateur habituel du journal. Nullement, car le journal qui reçoit un article d'une personne étrangère à sa rédaction n'est pas obligé de le publier. S'il l'accueille, c'est qu'il l'approuve plus ou moins ou qu'il reçoit de son auteur une rétribution ; de toute manière, il se l'approprie en quelque sorte. Dès lors, sa responsabilité existe :

Il a été décidé en ce sens, en matière de réponse, que la publication par un journal d'une circulaire d'un candidat à des élections autorise l'adversaire qui y est nommé ou désigné à requérir l'insertion de sa propre circulaire (1).

Le principe posé est également applicable à la rectification. Le journal qui s'est approprié un article contenant une allégation inexacte, des actes d'un fonctionnaire, voit sa responsabilité engagée vis-à-vis de ce dernier.

La question semble plus délicate, lorsque l'article émané d'une personne étrangère au journal est lui-même soit une réponse d'un tiers, soit une rectification d'un dépositaire de l'autorité publique.

Cette réponse ou cette rectification peuvent contenir une allégation inexacte des actes d'un fonctionnaire. Celui-ci aura le droit de rectification, car les insertions

(1) Orléans 19 mai 1863. *Journal du Loiret* Tribunal de Lyon 30 juin 1883, rapporté dans *La Nouvelle* du 1^{er} juillet 1884.

forcées elles-mêmes ne sont obligatoires, ainsi que nous le verrons, que si elles ne portent pas atteinte à l'intérêt des tiers.

La publication d'annonces commerciales est une source de bénéfice pour les journaux. Si ces annonces contiennent une allégation inexacte des actes d'un fonctionnaire, elles donneront lieu au droit de rectification.

Les annonces judiciaires peuvent, aux termes du décret du 28 décembre 1870, être insérées au choix des parties dans l'un des journaux publiés en langue française dans le département. Le journal qui consent à ces publications, engage sa responsabilité. Le département de la Seine n'est pas soumis au décret de 1870. C'est le préfet de la Seine qui, conformément à la législation antérieure à ce décret, décide quels journaux peuvent recevoir les annonces judiciaires dans ce département. Il a y donc pour les journaux ainsi désignés un véritable monopole. Mais le privilège dont ils jouissent ne les force pas à publier les annonces. Leur responsabilité est donc engagée dans les mêmes conditions que les journaux des autres départements.

Que faut-il décider, lorsqu'il s'agit de la publication de documents officiels? On sait qu'un seul journal a l'obligation de reproduire entièrement tous les documents qui lui sont envoyés par le gouvernement ou par les Chambres : c'est le *Journal Officiel*. Son Directeur, loin d'être un gérant ordinaire, est un fonctionnaire tenu de faire les insertions requises. Mais il ne faut pas oublier

que le *Journal Officiel* comprend quatre parties, dont trois ont un caractère officiel et dont la quatrième consacrée à des questions politiques, scientifiques ou littéraires, n'a pas ce caractère. Quelle est donc exactement la situation du gérant du *Journal Officiel*? Il ne peut être tenu d'insérer les réponses ou les rectifications des personnes ou des fonctionnaires visés dans les trois premières parties, mais rien ne nous semble s'opposer à ce qu'il ait la même responsabilité que tous les gérants, en ce qui concerne la partie non officielle.

Pour ce qui est des autres journaux, les publications des documents officiels ne leur sont point imposées. Ils engagent donc la responsabilité de leurs gérants aux points de vue de la réponse et de la rectification (1).

Des documents officiels, il y a lieu de rapprocher les comptes rendus publiés par les journaux, des séances publiques du Sénat et de la Chambre des Députés. Ces comptes rendus exposent-ils les gérants à l'exercice du droit de rectification? L'article 41, § 2, de la loi de 1881, dispose que « ne donnera lieu à *aucune action* le « compte rendu des séances publiques des deux Chambres fait de bonne foi dans les journaux ». Faut-il entendre ces mots « aucune action » dans un sens très large, et dire que l'immunité de l'article 41, § 2 soustrait

(1) Barbier, tome I, n° 140.

Fabreguettes, tome II, n° 185.

Le Poittevin, tome I, n° 196.

le gérant de bonne foi à l'obligation d'insérer les rectifications des fonctionnaires dont les actes ont pu être inexactement rapportés dans les comptes rendus? (2). Nous ne le pensons pas. D'abord l'article 4, § 2 est la reproduction presque textuelle de l'article 27 de la loi du 9 juin 1819 ainsi conçu : « Ne donnera lieu à aucune action le compte fidèle des séances publiques de la Chambre des Députés rendu de bonne foi dans les journaux ». Ainsi l'origine de l'immunité prévue par l'article 41, § 2 de la loi de 1881 remonte à une époque antérieure à la création du droit de réponse et de rectification; il est donc évident que le législateur de 1819 et celui de 1881 qui n'a fait que le copier, n'ont pas entendu comprendre l'exercice des droits de réponse et de rectification dans l'expression « aucune action ». En outre, le droit de rectification n'est pas une action. Il fonctionne le plus souvent en dehors de toute contrainte de l'autorité judiciaire; il peut être comme le droit de réponse une source d'actions, mais il ne constitue certainement pas une action.

L'immunité de l'article 41, § 2 ne concerne donc pas le droit de rectification. La jurisprudence décidait en ce sens avant 1852 (2). A cette époque, le décret du 14 janvier 1852 substitua aux comptes rendus libres, les

(1) En ce sens, Barbier, *loc. cit.*

(2) Cassation 8 février 1850, Dalloz 1850, 4-69.

comptes rendus officiels rédigés par une commission parlementaire spéciale et que les journaux devaient textuellement reproduire. Sous ce régime, il a pu être jugé que les comptes rendus n'engageaient pas la responsabilité des gérants au point de vue des droits de réponse et de rectification (1).

Mais le régime de 1852 est aboli. Il convient donc de décider, conformément à la jurisprudence antérieure à cette date, que la disposition de l'article 41, § 2 ne met pas le gérant à l'abri de l'exercice du droit de rectification.

La même difficulté ne se présente pas pour les comptes rendus des séances des conseils généraux, d'arrondissement et municipaux, car l'article 41, § 2 ne les vise pas. Rien ne s'oppose donc ici à l'exercice du droit de rectification. La Cour de Cassation l'a reconnu dans un arrêt du 20 mars 1884 : « Attendu, dit-il, qu'aucune disposition de la loi n'a établi de restriction en faveur des « comptes rendus des délibérations des conseils municipaux; que l'exercice d'une faculté qui se rattache au « droit de la défense personnelle doit toujours trouver « place là où l'attaque s'est fait jour, et obtenir par la

(1) Cassation 6 janvier 1863 Dalloz 1863, 4-21.

A la vérité, les journalistes n'étant pas alors, plus que maintenant, obligés de donner ces comptes rendus, ils auraient pu même sous le régime de 1852 être déclarés responsables.

« même voie le bénéfice de la publicité qui ne peut être
« le privilège de l'attaque, parce que celle-ci s'est pro-
« duite dans un compte rendu des séances d'un conseil
« municipal; que le journaliste libre de publier ou de ne
« pas publier ce compte rendu, ne peut se soustraire aux
« conséquences de cette publication ». Il est bon de
remarquer, d'ailleurs, que la loi du 5 avril 1884 dans son
article 58, déclare que chacun peut publier les procès-
verbaux des délibérations des conseils municipaux sous
sa responsabilité.

Enfin, il est unanimement reconnu que les comptes
rendus des débats judiciaires peuvent exposer le jour-
nal à l'exercice du droit de rectification. Sans doute, le
journaliste serait à couvert, si, une insertion ayant été
ordonnée par jugement, il avait simplement reproduit
les débats et la sentence. Mais s'il les avait fait suivre
d'un commentaire, ou même s'il les avait fidèlement
résumés sans en avoir reçu l'ordre, il serait soumis au
droit de rectification. Un arrêt de la cour de Rouen a
statué en ce sens (1). Tous les auteurs se rallient, d'ail-
leurs, à cette manière de voir (2), même ceux qui compre-
naient les droits de réponse et de rectification dans l'ex-
pression « aucune action » de l'article 41, § 3 de la loi
de 1881. Il est manifeste, en effet, que cette loi, en décidant

• (1) 29 mars 1884, Sirey, 1886, 2, 12.

(2) Barbier, *Op. cit.* tome 1, numéro 137.

Fabreguettes, tome 1, numéro 434.

que les comptes rendus fidèles et de bonne foi des débats judiciaires ne donneront lieu à aucune action ou diffamation, injure ou outrage, dispose limitativement et ne vise pas les droits de réponse et de rectification.

§ II. — *Refus légitimes d'insertion.*

La loi de 1881 n'a prévu aucun cas dans lequel le gérant pourrait légitimement refuser l'insertion d'une rectification. Mais la jurisprudence s'appuyant sur les principes généraux du droit et sur l'équité a consacré plusieurs exceptions aux obligations du gérant.

En premier lieu, celui-ci peut refuser d'insérer les rectifications contraires aux lois ou aux bonnes mœurs. Le droit de rectification n'a pas été créé pour donner aux journalistes le moyen légal de commettre des délits. Et leur obligation de ne rien publier qui puisse constituer un délit est supérieure à leur obligation d'insérer les rectifications. Le gérant serait même responsable comme auteur principal, et non pas seulement comme complice, s'il consentait à de telles publications (1).

En second lieu, le refus d'insertion est légitime, si la rectification contient des appréciations susceptibles de porter atteinte à l'intérêt des tiers ou à l'honneur du jour-

(1) Cassation, 6 janvier 1865, Dalloz, 1865, 1, 197. Cassation 19 novembre 1869, Dalloz, 1870, 1, 147. Limoges, 12 janvier 1888, Dalloz, 1889, 2, 189.

naliste (1). Par tiers, il faut entendre ici, de même qu'en matière d'outrage, toute personne étrangère à la publication de l'article provocateur (2). Mais quand peut-on dire qu'une rectification préjudicie à l'intérêt légitime des tiers? Il ne peut s'agir d'un préjudice vague et quelconque et il nous semble juste de décider que le gérant ne peut refuser l'insertion requise que si celle-ci est de nature à causer aux tiers un dommage en raison duquel ils auraient le droit d'exercer une action civile ou pénale (3). Peu importe d'ailleurs qu'il s'agisse d'un intérêt pécuniaire ou moral. Le droit de rectification, arme de défense, ne doit pas être transformé en arme offensive.

La jurisprudence exige plus qu'un intérêt légitime, lorsqu'il s'agit du journaliste. Il faut qu'il y ait atteinte portée à son honneur pour que le gérant puisse à bon droit refuser d'insérer la rectification. Il convient en

(1) Cassation, 5 janvier 1896, *Gazette des tribunaux*, 10 janvier 1896. Cassation, 21 mai 1898, *Gazette des tribunaux*, 25 mai, 1898. Cassation 5 août 1899, *Gazette des tribunaux*, 17 août 1899. Cassation 11 août 1899, *Gazette des tribunaux*, 15 août 1899.

(2) Le propriétaire du journal ne saurait d'ailleurs être considéré comme un tiers (Cassation, 18 novembre 1887, Sirey, 1882, 1, 236.

(3) Paris, 20 mars 1899, *Gazette du Palais*, jugement 11 mai 1899.

effet de tenir un compte sérieux du caractère de l'attaque. Le journaliste a été plus ou moins provocateur (1). Une rectification en termes violents dépasserait bien un peu son but, à la vérité, et serait en réalité autre chose qu'une rectification, mais elle ne motiverait pas un refus du gérant, si elle n'atteignait pas le journaliste dans son honneur. Au nombre des journalistes, il y a d'ailleurs lieu de compter, à ce point de vue, le rédacteur en chef et le propriétaire lui-même du journal.

SECTION CINQUIÈME

Droit d'option des fonctionnaires entre la rectification et la réponse.

Les fonctionnaires ont-ils une faculté d'option entre le droit de rectification et le droit de réponse?

Précisons d'abord les termes de la question. Il n'est pas douteux que lorsqu'un fonctionnaire public est visé dans un journal, non en sa qualité de fonctionnaire et à propos des actes de sa fonction, mais comme simple particulier et au sujet de sa vie privée, il possède le droit de réponse qui, est accordé à toute personne nommée ou

(1) Cassation, 3 juin 1892, Dalloz, 1893, 1, 462. Cassation, 8 mai, 1890, Dalloz 1890, 1, 452.

(2) Cassation, 6 février 1886, Sirey 1888, 1, 281. Cassation 18 novembre 1881, Dalloz 1882, 1, 435.

désignée. Mais alors il ne possède pas le droit de rectification. La difficulté se présente, lorsque le fonctionnaire pris à partie, comme tel, est armé par conséquent du droit de rectification. Peut-il alors, s'il le préfère, ne pas user de ce droit? et recourir au droit de réponse? A-t-il le choix entre ces deux droits? La question peut avoir des intérêts pratiques, et l'on conçoit que le fonctionnaire veuille répondre au lieu de rectifier puisque notamment il y a un maximum de longueur pour la rectification tandis qu'il n'en existe pas pour la réponse; d'autre part, le droit de l'art. 12 contraint le fonctionnaire à une simple rectification des faits au lieu que l'art. 13 permet à celui qui exerce le droit de réponse de repousser l'attaque dans les termes et de la manière qui lui convient.

Il y a controverse de doctrine sur ce point. Certains auteurs reconnaissent au fonctionnaire un droit d'option (1). Ils argumentent de la généralité des termes de l'art. 13. Ce texte accorde le droit de réponse à toute personne nommée ou désignée; il ne fait aucune exception. Pourquoi dès lors ferait-on arbitrairement une exception relative aux fonctionnaires, sous le prétexte qu'ils sont munis d'un droit particulier de rectification? D'autres auteurs donnent aux fonctionnaires la faculté d'option en invoquant surtout les travaux préparatoires

(1) Voir notamment M. Le Poittevin : *Traité de la presse*, page 147, n° 186.

de la loi de 1881. Le rapporteur, M. Lisbonne, s'exprimait, en effet, de la façon suivante : « Votre commission
« a pensé qu'il y avait lieu de poser des règles différentes,
« quand il s'agit des rectifications réclamées par l'auto-
« rité publique et quand il s'agit de celles réclamées par
« les particuliers, ou par les fonctionnaires dont les
« réclamations n'auraient pas pour objet des actes de
« leur fonction... Il nous a paru utile de distinguer par
« deux dispositions différentes les rectifications émanées
« de l'autorité publique et celle émanées des personnes
« privées ».

N'y a-t-il pas, dit-on, dans les paroles du rapporteur une intention manifestement restrictive? Il y a en somme deux règles différentes, selon qu'il s'agit des fonctionnaires visés comme tels, dans l'exercice de leurs fonctions, et des particuliers ou des fonctionnaires visés seulement dans leur vie privée. Dans le premier cas, droit de rectification et droit de rectification seul; dans le second, droit de réponse seul. « Et cette différence bien
« marquée dans le caractère comme dans les conditions
« d'application, dit M. Thouvenot, dans sa thèse, empêche
« que ces deux droits puissent se confondre en aucun
« cas et qu'une des deux catégories de personnes,
« personnes publiques d'une part, et personnes privées
« d'autre part, puissent à leur convenance choisir l'un

ou l'autre » (1). Cette manière de voir est partagée par un bon nombre d'auteurs (2).

Nous ne croyons pas devoir nous y rallier. Les fonctionnaires doivent à notre sens, être admis à choisir entre la rectification et la réponse. L'argument tiré du rapport de M. Lisbonne n'a pas l'importance qu'on se plaît à lui donner. L'opinion du rapporteur était aussi celle de la Commission au nom de laquelle il parlait. Mais pourquoi veut-on que cette opinion ait été partagée par la Chambre? Nous estimons au contraire que la volonté du législateur a été que le fonctionnaire pût opter entre la rectification et la réponse.

D'abord la généralité des termes de l'article 13 doit être prise en sérieuse considération. Rien ne peut être plus compréhensif que cette expression « toute personne nommée ou désignée ». Si le législateur avait entendu faire une exception relative aux fonctionnaires quand ils sont visés à propos des actes de leurs fonction, ils l'aurait consacré par une disposition expresse.

Dira-t-on que son silence à cet égard doit s'interpréter comme une adhésion au système émis par M. Lisbonne? Cette affirmation serait erronée, car l'article 13

(1) Thouvenot. *Du droit de rectification en matière de Presse*. Thèse de Paris, 1900, page 14.

(2) Barbier. *Code expliqué de la Presse*, T. I, page 130. Fabreguettes : *Traité des délits politiques et infractions par la voie de la presse* (2^e édition), T. II, page 171.

de la loi de 1881 est l'exacte reproduction de l'article 11 de la loi du 25 mars 1822. Or, lors de la discussion de cette dernière loi, M. Mestadier demanda à la Chambre des Députés que l'exercice du droit de réponse fût accordé à la fois au fonctionnaire et au simple particulier. « Un moyen plus satisfaisant pour l'honnête homme, fonctionnaire ou non » dit-il, et un peu plus loin, il ajoute « Ce que vous ne devez pas refuser aux fonctionnaires, vous devez surtout l'accorder aux citoyens » (1). Quelle fut alors, en 1822, l'attitude de la Chambre. Elle repoussa un amendement qui avait pour but de restreindre le droit de réponse à l'hypothèse où l'article du journal ne viserait que la vie privée de la personne nommée ou désignée (2).

La pensée du législateur de 1822 se manifeste donc très clairement. En adoptant sans modification le texte de 1822, le législateur de 1881 a donc recueilli cette même conception et il l'a assimilée à l'œuvre nouvelle.

Si, en 1881, on avait voulu refuser au fonctionnaire le droit de réponse au sujet des actes de sa fonction, on n'aurait pas simplement copié un article d'une loi élaborée dans un tout autre esprit que celle sous l'empire de laquelle nous vivons.

(1) On trouvera ces paroles de M. Mestadier dans *le Moniteur universel*, n° du 2 février 1822, séance de la Chambre des Députés du 1^{er} février 1822.

(2) *Moniteur universel*, 13 mars 1822, page 383.

Nous devons donc conclure que si les fonctionnaires sont, relativement aux actes de leurs fonctions, pourvus d'un droit spécial de rectification, ils ne sont pas exclus du droit général de réponse accordé par l'article 13, sans distinction, à toute personne nommée ou désignée ; c'est aux fonctionnaires à choisir l'arme qu'ils préfèrent.

C'est en ce sens que nous voyons se décider la jurisprudence actuelle.

Les tribunaux accueillaien^t primitivement l'opinion que nous avons condamnée (1). Quelques arrêts antérieurs à la loi de 1881, refusèrent aux fonctionnaires le droit de réponse. Mais comme postérieurement à cette loi, la Cour de Cassation n'a pas hésité à leur accorder la faculté d'option (2).

Un arrêt de la Cour suprême du 21 février 1889 statue en ces termes : « Attendu que l'article 13 de la loi du « 29 juillet 1881 sur la presse confère à toute personne « nommée ou désigné dans un journal ou écrit périodique le droit de faire insérer sa réponse dans les trois « jours de sa réception par le journal ; — Attendu que cet « article de loi, par la généralité de ses termes, s'applique « aussi bien aux fonctionnaires publics qu'à tous les

(1) Cassation, 31 décembre 1835, Dalloz, 1840, 1, 346, Metz 23 mai 1850, Dalloz, 1850, 2-55.

(2) Cassation, 21 février 1889, Dalloz, 1840, 1, 189, Cassation 10 avril 1891, Dalloz 1892, 1, 80. Cassation, 18 juillet 1896, Dalloz, 1897, 1, 55.

« autres citoyens ; que si l'article 12 confère aux dépositaires de l'autorité publique la faculté de faire insérer dans un journal, en tête du plus prochain numéro, des rectifications au sujet des actes de leur fonction qui auraient été inexactement rapportés ; — Cette disposition ne les exclut pas du droit plus large, ouvert par l'article 13, sous d'autres conditions et sous une pénalité différente, à toutes les personnes sans exception qui sont nommées ou désignées dans un journal ».

Puin l'arrêt fait état de la législation antérieure et il soutient très justement que si la loi de 1881 a restreint dans son article 12, le droit de communication officielle, elle a maintenu au contraire dans son article 13 le droit de réponse dans les mêmes termes qu'auparavant : c'est donc que ce droit est conservé avec sa même étendue et sa même généralité ; d'où cette conclusion que pour exclure, par une interprétation nouvelle, les fonctionnaires du bénéfice du droit de réponse, il faudrait qu'il y eût dans la loi actuelle une restriction qui ne s'y rencontre pas.

La même solution fut adoptée par la Cour suprême en 1891 et en 1896 (1). Et ce sont les mêmes arguments qui se trouvèrent reproduits. Nous pouvons donc nous féliciter de voir la jurisprudence vraiment fixée en faveur de la manière de voir que nous avons admise. Les fonc-

(1) Note précitée.

tionnaires attaqués ou simplement visés à propos de leurs fonctions, ont le libre choix entre le droit particulier de rectification et le droit général de réponse.

CHAPITRE DEUXIÈME.

Condition de forme.

Nous avons vu que la circulaire ministérielle du 3 juin 1868 obligeait les préfets à soumettre le communiqué dont ils voulaient demander l'insertion à l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Cette exigence qui pouvait être opportune pour remédier aux abus des anciennes insertions, ne se comprendrait plus aujourd'hui. Le droit de rectification n'est plus une forme du droit gouvernemental d'insertion, mais un droit individuel de défense. Un fonctionnaire peut évidemment, sans aucune autorisation ni approbation, demander par la voie de la rectification la réparation du dommage qu'il éprouve.

D'une manière générale, les dépositaires de l'autorité publique envoient donc directement au gérant la rectification dont ils demandent l'insertion.

Mais sous quelle forme devront-ils requérir l'insertion?

La loi est demeurée muette sur ce point; il y a donc lieu d'appliquer par analogie, les décisions de jurisprudence qui n'exigent aucune formalité pour l'insertion de la réponse (1). La forme de la réquisition est donc laissée au choix du fonctionnaire. Il a un intérêt certain à se ménager une preuve écrite de la remise de la rectification au gérant. Or le moyen le plus sûr sera de faire constater cette remise par un exploit d'huissier contenant sommation d'insérer. L'intéressé pourra se contenter du récépissé délivré par le gérant ou du récépissé d'une lettre recommandée. Mais la loi n'ayant rien dit, le gérant n'est pas obligé de délivrer un récépissé au porteur de la rectification ni de donner décharge au porteur d'une lettre recommandée. D'autre part, l'auteur de la rectification peut manquer de prévoyance et ne pas penser à se constituer une preuve écrite de la remise du document rectificateur. Il arrivera par suite que le gérant niera avoir reçu une rectification qui lui est en réalité parvenue.

Il en résultera des difficultés et un retard très fâcheux, car il importe que la rectification, pour produire son plein effet, suive de près l'article provocateur.

Un projet de loi adopté le 31 mars 1898 par la Chambre des Députés, sur la proposition de M. Flandin a cherché à remédier aux inconvénients identiques à

(1) Paris, 26 juin 1897. *La loi* n° du 1^{er} juillet 1897.

ceux que nous venons de signaler, se produisant en matière de réponse (1). Ce projet décide que la réception de la réponse sera « constatée par exploit d'huissier ou « par récépissé qui ne pourra être refusé à l'agent des « postes ou au porteur ». Cette disposition impérative serait excellente, parce qu'elle aurait pour résultat de constituer la preuve écrite dont nous avons parlé. Mais le projet en question, transmis au Sénat le 1^{er} avril 1898, n'a pas encore été discuté devant la Haute Assemblée. Il serait bon qu'il devint enfin loi et qu'une addition de même nature fut faite à l'article 12 de la loi de 1881 en matière de rectification. En laissant au fonctionnaire le choix et la forme de réquisition de l'insertion, l'article 12 actuel ne le protège pas assez contre son imprévoyance, ni contre la mauvaise volonté du gérant.

L'insertion de la rectification, nous le savons, est gratuite. Mais cette gratuité ne présente pas les inconvénients qu'elle avait sous le régime de 1852. On se rappelle que les lois de 1835 et de 1849 subordonnaient l'obligation d'insérer pour le gérant au paiement préalable des frais d'insertion. C'était une certaine garantie contre les velléités que pouvaient avoir les représentants de l'autorité publique d'abuser du droit d'insertion. Le décret de 1852 exagéra le régime des insertions en établissant la gratuité complète des communiqués, quelle

(1) *Officiel* ; Chambre des députés, n° 1141.

qu'en fût l'étendue matérielle. C'est ce qui explique les abus dont nous avons parlé.

La loi de 1881 a pu sans danger conserver la gratuité, puisque le droit de rectification se trouve limité dans son étendue matérielle au double de la longueur de l'article provocateur.

Dans quel délai devra être effectuée l'insertion de la rectification? Dans le plus prochain numéro, dit la loi. Le but est de réparer le plus promptement possible le dommage causé au fonctionnaire. En outre, c'est en tête du journal que devra paraître l'insertion rectificative. Elle frappera ainsi davantage l'attention du lecteur.

Un seul point n'est pas réglé par l'article 12. C'est celui des caractères typographiques qui devront être employés. Aussi l'ingéniosité des auteurs s'est-elle donnée libre carrière. M. Barbier (1) estime que la loi, en donnant au fonctionnaire le droit d'exiger une rectification double de l'article auquel elle répond, entend par là même, lui conférer le droit de développer sa pensée dans une insertion renfermant un nombre de lettres double de celui de l'article provocateur, mais occupant sur le papier une surface double de celle consacrée à cet article.

Or, dit-il, le gérant ne satisfait pas à cette obligation. en faisant usage pour la rectification de caractères plus

(1) Barbier, *Code de la presse*, n° 24.

petits que ceux employés pour l'attaque, car il fait tenir cette rectification dans un espace moindre du double de l'espace consacré à l'article provocateur. Dans le même sens, M. Le Poittevin (1) exige que l'article et la rectification soient composés en mêmes caractères afin que la comparaison puisse être faite facilement entre l'un et l'autre. M. Dutruc (2) dit qu'il ne faut pas employer les caractères à peine lisibles, mais les caractères dont se sert habituellement le journal pour les articles de polémiques et au moins égal à celui qui a été employé pour l'attaque.

Enfin, nous ne citons que pour mémoire l'opinion de MM. Faivre et Benoit-Lévy (3) qui estiment qu'il faut employer les caractères usités à la première page du journal. Il est aisé de constater que la première page d'un journal se trouve souvent imprimée en caractères typographiques différents.

A notre sens, il convient de ne pas charger le gérant d'obligations plus lourdes que celles qui lui sont imposées par l'article 12 et qui seraient d'ailleurs inutiles à la défense du fonctionnaire. Le texte a dit tout simplement : « Les rectifications ne dépasseront pas le double « de l'article auquel elles répondent ».

Dès lors que la rectification contienne un nombre de

(1) Traité de la Presse

(2) Explication pratique de la loi de 1881, page 35.

(3) Code de la Presse, p. 64.

lettres double de celui de l'article provocateur ou du moins double de celui des passages attaquant le fonctionnaire, la loi est obéie. Cette rectification ayant une telle étendue et placée en tête du journal suffit à éveiller l'attention des lecteurs et à réparer le tort causé à l'intéressé. Exiger des caractères typographiques égaux à ceux de l'article, c'est céder à un besoin de symétrie excessive et, à la vérité, un peu puéril. Tout ce qu'on peut dire, c'est que le gérant ne devra pas diminuer d'une façon ou d'une autre, et notamment par la petitesse des caractères, l'effet que doit produire, la rectification, car il se soustrairait alors à la réparation dont il est redevable.

CHAPITRE TROISIÈME.

Sanctions.

L'art. 12 dispose que le gérant sera, en cas de contravention, puni d'une amende de 100 à 1.000 francs.

Si le gérant ne satisfait pas à ses obligations, il encourt l'amende. L'insertion, tardive est assimilée l'absence d'insertion; seulement les tribunaux se montreront plus indulgents (1).

Quel sera le tribunal compétent pour juger la contravention du gérant? *Ratione materiæ* ce sera le tribunal de police correctionnelle. Car l'art. 45 de la loi de 1881 excepté de la compétence de la Cour d'assises et défère aux tribunaux de police correctionnelle les infractions prévues par un certain nombre d'articles de cette

(1) Cassation, 4 février 1847, Dalloz, 47, 1, 56. Cassation, 9 août 1872, Sirey, 1873, 1, 181. Ces arrêts ont été rendus en matière de réponse, mais ils conservent leur valeur, par identité de motifs, en matière de rectification.

loi et celle prévue par l'art. 12. Il n'y a donc point de difficulté sur ce point. Mais quel sera le tribunal compétent *ratione loci*?

L'article 60 de la loi de 1881 renvoie aux dispositions du Code d'instruction criminelle qui, dans son art. 63, attribue compétence, soit au tribunal du lieu du délit, soit à celui de la résidence du prévenu, c'est-à-dire, dans notre espèce, celui du domicile du gérant. L'infraction résultant du refus d'insertion, pourra-t-elle donc être poursuivie devant tous les tribunaux dans le ressort duquel le journal a été distribué? Nous le croyons. L'infraction est ici constituée par une omission, c'est-à-dire par le défaut dans le journal, de l'insertion obligatoire. Partout où aura lieu la publication du journal ne contenant pas cette insertion, le fait délictueux sera commis. C'est ce qu'a reconnu la jurisprudence. Un arrêt de la Cour de Cassation du 14 février 1889 déclare que : « l'infraction dans le cas d'émission d'insertion est constituée par la publication dans le délai légal d'un ou « plusieurs numéros du journal ne contenant pas l'insertion requise, soit que cette insertion ait été entièrement « omise soit qu'elle ait été faite à une place et dans des « caractères autres que ceux déterminés par la loi » (1).

(1) On ne voit pas très bien ce que la Cour suprême entend par « des caractères autres que ceux déterminés par la loi, puisque l'art. 12, nous l'avons vu, ne contient aucune disposition relative aux caractères typographiques. A part cela,

Contrairement à cette jurisprudence, que nous croyons devoir approuver, certains auteurs (1) ont soutenu que le seul tribunal compétent serait celui de la résidence du gérant, c'est-à-dire ordinairement le lieu où le journal est imprimé.

Sans doute, disent-ils, un délit d'injure ou de diffamation commis par la voie de la presse peut être poursuivi devant tous les tribunaux dans les ressorts desquels le journal a paru, car il s'agit alors d'un fait positif. Mais il en va tout différemment lorsque le gérant a refusé d'insérer une rectification. Il n'y a pas de publication, et par suite pas de délit. Le numéro du journal qui paraît sans contenir l'insertion, n'est pas par lui-même un fait punissable.

Cette manière de voir repose sur un oubli complet de l'existence des délits par omission. Il n'est pas vrai de dire que le numéro du journal en question soit irréprochable. La publication ne contenant pas l'insertion est par elle-même constitutive de l'infraction. Le délit, c'est l'omission de l'insertion; le corps du délit c'est le journal d'où cette insertion se trouve absente. En tout lieu

l'arrêt rapporté est très digne d'approbation. On le trouvera dans Dalloz 1890, 1, 186. Voir aussi dans le même sens : Cassation 10 novembre 1883, Dalloz 84, 1, 370, et Cassation 17 février 1885, Dalloz 85, 1, 379; Fabreguettes, tome 1, n° 475.

(1) Barbier, *loc. cit.*, tome 1, p. 138.

où se produira la publication, l'infraction du gérant pourra donc être poursuivie.

Le tribunal compétent sera saisi soit par la partie civile, c'est-à-dire par le fonctionnaire qui devra alors, conformément à l'article 183 du Code d'instruction criminelle, faire élection de domicile dans la ville où siège le tribunal, soit par le ministère public qui, aux termes du droit commun, pourra agir d'office.

Les contraventions à l'article 12 sont punies d'une amende de 100 francs à 1.000 francs, sans préjudice des autres peines et dommages-intérêts auxquels l'article provocateur pourrait donner lieu, s'il y avait injure ou diffamation. Il est certain que l'exercice du droit de rectification n'exclut pas l'action en diffamation ou en injure (1). Enfin il n'est pas douteux que le refus d'insertion pourra donner lieu, en outre de la sanction pénale, à des dommages-intérêts dans les conditions de l'article 1382 du Code Civil. Pour les obtenir, le fonctionnaire pourra s'adresser au tribunal correctionnel saisi de la poursuite, mais il pourra aussi les réclamer principalement devant le tribunal civil. La réparation pourra consister, même s'il s'agit d'un préjudice purement moral, dans une somme d'argent, mais il arrivera souvent qu'elle consistera dans l'insertion de la rectification ordonnée au gérant sous une astreinte de taxe, par jour de retard.

(1) Cassation, 18 septembre 1892, Sirey 1892, 1, 67.

L'insertion du jugement lui-même y sera assez naturellement ajoutée aux frais du gérant. Il n'est pas besoin de dire qu'en notre matière cette sanction sera particulièrement efficace.

Deux questions nous restent à résoudre. La première est celle de la durée du droit de rectification, la seconde celle des fins de non-recevoir qui peuvent être opposées par le gérant à l'action du fonctionnaire.

Aux termes de l'article 65 de la loi de 1881, l'action publique et l'action civile résultant des infractions prévues par cette loi, se prescrivent « après 3 mois révolus à compter du jour où ils auront été commis ».

Il y aura donc prescription de l'action du fonctionnaire pour obtenir la rectification lorsque 3 mois se seront coulés depuis le jour où devait être insérée la rectification. Quant au droit de rectification lui-même, il ne se prescrit, conformément au droit commun, que par 30 ans.

Il est permis d'estimer que ce délai est trop long et qu'une rectification qui n'est requise que si longtemps après l'article provocateur, n'a plus guère sa raison d'être. Nous avons reconnu au droit de rectification comme au droit de réponse la nature d'une réparation civile; mais nous avons ajouté qu'elle présentait certains caractères particuliers.

A ceux-ci il conviendrait, semble-t-il, d'en adjoindre un relatif à la perception : Nous avons affaire à une réparation civile qui, d'après son but même, ne devrait

être exercée que pendant un laps de temps assez court. Le projet de 1898, dont nous avons déjà parlé, apporte à cet égard une modification dans le domaine du droit de réponse. Il fixe à la personne nommée ou désignée un délai de 3 mois pour requérir valablement l'insertion de sa réponse. Ce délai est doublé, lorsque la personne réside en France et que l'article qui l'a touchée a paru dans une colonie, et réciproquement lorsqu'elle est aux colonies au moment de la publication de l'article, en France. Il nous paraît qu'une semblable disposition devrait être adoptée aussi bien en ce qui concerne le droit de rectification qu'en ce qui regarde le droit de réponse.

Demandons-nous, en dernier lieu, quelles fins de non-recevoir le gérant poursuivi par un fonctionnaire qui a requis vainement une rectification, peut légitimement opposer? Nous avons vu qu'en certains cas, le gérant avait le droit de refuser l'insertion, lorsque la rectification portait atteinte aux bonnes mœurs, à l'intérêt, les tiers ou à l'honneur du journaliste.

Cela, étant, le gérant sera-t-il fondé à s'appuyer sur ces exceptions, consacrées par la jurisprudence, à son obligation d'insertion, pour repousser l'action du fonctionnaire? Dans quelle mesure, le sera-t-il? Le requérant ne pourra-t-il pas lui répliquer : « Vous n'avez qu'à supprimer les passages coupables et à insérer le reste ; « les bonnes mœurs, l'intérêt des tiers ou votre propre « honneur, vous donnaient un droit supérieur au mien ;

« c'est entendu; mais ils ne vous en confiaient ce droit
« qu'à propos des passages dont il s'agit; pour le
« surplus, rien ne vous dégageait de votre obligation
« d'insertion écrite dans l'art. 12 ».

Un arrêt de la Cour de cassation du 17 août 1883 a répondu de la manière suivante : « Aucune disposition
« de loi n'oblige le journaliste à diviser et à scinder la
« réponse qui lui est adressée; son refus d'insertion ne
« peut être critiqué par le motif qu'il aurait pu tout au
« moins insérer les passages de la réponse qui ne por-
« taient aucune atteinte à son honneur et à sa considéra-
« tion » (1).

La question se pose d'une manière absolument identique en matière de rectification. Or nous estimons qu'elle doit être résolue dans un sens contraire à celui de la Cour suprême. Sans doute, on peut dire que la faculté de refus pur et simple, accordée par la jurisprudence au gérant, ne préjudicie pas l'intéressé qui demeure toujours libre d'envoyer au journal une rectification nouvelle, mais par contre en des termes irréprochables. Mais il n'en est pas moins vrai que la solution rapportée est illogique; car le gérant ne peut avoir le droit de refuser une insertion que dans la mesure où celle-ci porte atteinte à son honneur ou à l'intérêt des tiers. Au delà, rien ne le

(1) Cassation, (17 août 1884, Dalloz, 1884, 1, 44 dans le même sens :

Cassation 14 mai 1887, Sirey 1888, 1, 281.

décharge de son obligation légale et ne vient supprimer le droit du fonctionnaire. Quoi qu'il en soit, il serait désirable que les exceptions à l'obligation d'insertion pour le gérant, fussent réglementées par l'article 12 d'une manière précise. La difficulté que nous venons d'examiner n'existerait plus et les moyens de défense du gérant contre l'action du fonctionnaire seraient exactement déterminés.

CONCLUSION

De l'étude à laquelle nous venons de nous livrer, deux idées nous paraissent se dégager, très nettement.

En premier lieu, le droit de rectification des dépositaires de l'autorité publique en matière de presse est une institution originale de la loi de 1881. Elle a été sans doute préparée, dans une certaine mesure, par les régimes antérieurs des insertions officielles et des communiqués. Mais on ne peut pas dire qu'elle en soit un résidu. Il y a vraiment dans le droit établi en 1881 des caractères absolument nouveaux, une différence fondamentale de nature avec les anciennes communications officielles. Au lieu d'un droit général d'insertion appartenant à tout dépositaire de l'autorité publique en sa qualité de représentant de cette autorité, et pour ainsi dire de mandataire du gouvernement, nous avons aujourd'hui un droit individuel propre à chacun de ses titulaires et protecteur de sa personnalité.

En second lieu, si nous considérons le droit de rectification dans ses caractères positifs et intrinsèques, il nous apparaît comme un droit de réponse à l'usage spécial des fonctionnaires. C'est un droit de réponse limité dans ses conditions d'ouverture et dans son étendue. Dans ses conditions d'ouverture : il ne suffit pas que le fonctionnaire soit nommé ou désigné pour qu'il ait le droit de rectification, il faut en outre que les actes de sa fonction aient été l'objet d'une allégation inexacte. Dans son étendue, la rectification ne doit pas excéder, même si le fonctionnaire offrait de payer le surplus, le double de l'article rectifié, tandis, qu'aucun maximum n'est fixé à la réponse; c'est seulement la gratuité de cette dernière qui ne s'étend pas au-delà du double. En revanche, la rectification doit être insérée dans un plus bref délai et à une place plus avantageuse que la réponse, et son défaut d'insertion est sanctionné par une amende plus forte. Malgré ces différences, il n'est pas niable, nous l'avons montré, que les droits de réponse et de rectification aient un même fondement rationnel et une même nature juridique.

Au surplus, nous croyons avoir établi que, si les fonctionnaires ont un droit spécial de rectification ils ne sont nullement pour cela exclus du droit de réponse qui appartient à toute personne nommée ou désignée. Une option leur est offerte. La jurisprudence la leur reconnaît.

Aussi, la question se présente tout naturellement de

savoir s'il ne serait pas possible d'opérer une fusion de ces deux droits, de réponse et de rectification.

Nous croyons qu'il conviendrait de faire rentrer purement et simplement les fonctionnaires dans le droit commun, en supprimant la rectification qui, nous semble-t-il, fait double emploi avec la réponse.

La plus grande étendue et la plus grande facilité d'ouverture du droit de réponse assurerait aux dépositaires de l'autorité publique une protection plus grande.

Cependant, afin d'éviter les abus de l'ancien communiqué, il serait opportun que le droit de réponse lui-même fut remanié dans le sens indiqué par le projet de loi de 1898, et notamment que la réponse, émanant ou d'un particulier ou d'un fonctionnaire, fût limitée en toute hypothèse, au double de l'article provocateur. Ainsi la défense de tout individu serait assurée, tandis que les polémiques stériles et irritantes seraient évitées. Quant au délai de l'insertion de la réponse et à sa place dans le journal, point ne serait besoin de rien changer aux dispositions de la loi de 1881 à cet égard.

En définitive, nous pensons que le droit de rectification devrait être absorbé dans celui de réponse.

Quant à ce droit général de réponse, il pourrait être modifié dans le sens indiqué par M. Flandin (1), dans sa proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre, le 31 mars 1898, et dont voici le texte :

(1) *Officiel* n° 1141.

« Le gérant sera tenu d'insérer dans les trois jours de
« sa réception constatée par exploit d'huissier ou par
« récépissé qui ne pourra être refusé à l'agent des postes
« ou au porteur, ou dans le plus prochain numéro s'il
« n'en était pas publié avant l'expiration des trois jours,
« la réponse de toute personne nommée ou désignée
« depuis moins de 3 mois dans le journal ou écrit périodique,
« sous peine d'une amende de 50 à 500 francs
« sans préjudice des autres peines et dommages-intérêts
« auxquels l'article pourrait donner lieu. Cette insertion
« devra être faite à la même place et en mêmes caractères
« que l'article qui l'aura provoquée. Cette réponse
« sera gratuite, mais elle ne pourra dépasser le double de
« la portée de l'article s'appliquant au réclamant. Pendant
« la période électorale, le délai de trois jours prévu
« par le § 1^{er} du présent article sera, pour les journaux
« quotidiens réduits à 24 heures. La réponse devra être
« remise six heures au moins avant le tirage du journal
« dans lequel elle devra paraître. Dès l'ouverture de la
« période électorale, le gérant du journal sera tenu de
« déclarer au parquet l'heure habituelle à laquelle pendant
« cette période il entend fixer le tirage de son
« journal.

« Le délai de citation sur refus d'insertion sera de
« 24 heures, sauf pendant les 3 jours qui précèdent le
« scrutin, durant lesquels la citation pourra être donnée
« d'heure à heure.

« Le tribunal pourra décider que le jugement ordon-

« nant l'insertion, mais en ce qui concerne seulement
« cette insertion, sera exécutoire sur minute notifiant
« opposition ou appel.

« La réponse ne sera exigible que dans la ou les édi-
« tions où aura paru l'attaque.

« Sera assimilé au refus d'insertion et puni des mêmes
« peines, sans préjudice de l'action en dommages inté-
« rêts, le fait de publier dans la même circonscription
« électorale où l'article aura paru, une édition spéciale
« où sera retranchée la réponse que le numéro corres-
« pondant du journal était tenu de reproduire. »

Il serait à désirer que cette proposition de loi votée par la Chambre, fut enfin examinée et votée par le Sénat et que ses dispositions fussent substituées aux articles 12 et 13 de la loi de 1881.

Remarquons que ce projet règle fort heureusement la forme de la réquisition de la réponse et qu'en déclarant que la réception de celle-ci sera constatée par exploit d'huissier ou par récépissé qui ne pourra être refusé à l'agent des postes ou au porteur, il protège le requérant contre son imprévoyance possible et lui ménage une preuve écrite de sa réquisition.

De même, le projet a raison de fixer à trois mois la durée du droit de réponse de toute personne nommée ou désignée. Nous sommes en présence d'un droit, qui, pour conserver sa raison d'être, doit être exercé dans un bref délai. Or, jusqu'ici les droits de réponse et de rectification étaient soumis à la prescription trentenaire

du droit commun, vraiment inexplicable en la matière. Ajoutons que, dans son rapport au Sénat, M. le Sénateur Thézard a ajouté au texte cité un paragraphe nouveau ainsi conçu : « Le temps accordé pour la réponse sera « porté à six mois si, au moment de la publication, la « personne nommée ou désignée dans un journal publié en France se trouvait à l'étranger ou aux colonies, o « si réciproquement elle se trouvait hors de la colonie « où l'article été publié.

Mais il y a un point qui, malgré son importance, n'a pas été réglé par le projet dont il s'agit. C'est celui de la situation du gérant. Dans quels cas, ce dernier peut-il opposer au requérant un refus légitime d'insertion? Son refus doit-il être pur et simple et total ou bien ne doit-il porter que sur la partie coupable de la réponse présentée, c'est-à-dire sur celle qui préjudicie à l'intérêt des tiers, aux bonnes mœurs ou à l'honneur du journaliste?

Ces questions devraient être résolues législativement, et le projet devrait être complété par des dispositions corrélatives.

Cet ensemble de dispositions, nous le répétons, devrait constituer toute la législation en notre matière et s'appliquer indifféremment à toute personne nommée ou désignée, qu'elle fût dépositaire ou non de l'autorité publique.

Vu : le Président de la Thèse,
LARNAUDE

Vu le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

APPENDICE

Textes relatifs au droit de rectification (1)

Loi du 9 juin 1819 (article 8).

« Tout journal sera tenu d'insérer les publications officielles qui lui seront adressées par le Gouvernement e lendemain du jour de l'envoi de ces pièces sous la seule condition du paiement des frais d'insertion ».

Loi du 25 mars 1822 (article 11).

« Les propriétaires ou éditeurs de tout journal ou écrit périodique seront tenus d'y insérer, dans les trois jours de la réception, ou dans le plus prochain numéro, s'il n'en était publié avant l'expiration de trois jours, la

(1) Ces textes se trouvent reproduits notamment dans le Répertoire général de Dalloz, à la suite du mot *Presse*.

réponse de *toute personne nommée ou désignée* dans le journal ou écrit périodique, sans peine d'une amende de 50 à 500 francs, sans préjudice des autres peines et dommages-intérêts auxquels l'article incriminé pourrait donner lieu. Cette insertion sera gratuite, et la réponse pourra avoir le double de la longueur de l'article auquel elle sera faite. »

Loi du 9 septembre 1835 (article 18).

« Tout gérant sera tenu d'insérer en tête du journal les documents officiels, relations authentiques, renseignements et rectifications qui lui seront adressées par tout dépositaire de l'autorité publique; la publication devra avoir lieu le lendemain de la réception des pièces sous la seule condition du paiement d'insertion. Tout autre insertion, réclamée par le Gouvernement par l'intermédiaire des préfets sera faite de la même manière, sous la même condition; dans le numéro qui suivra le jour de la réception des pièces. Les contrevenants seront punis par les Tribunaux correctionnels conformément à l'article 11 de la loi du 25 mars 1822. Abrogé par le décret-loi du 6 mars 1848.

Loi du 27 juillet 1849 (article 13).

Ce texte reproduit l'article 18 de la loi du 9 septembre 1835.

Décret-loi du 17 février 1852 (article 19).

« Tout gérant sera tenu d'insérer en tête du journal les documents officiels, relations authentiques, renseignement, réponses et rectifications qui lui seront adressés par un dépositaire de l'autorité publique. La publication devra avoir lieu dans le plus prochain numéro qui paraîtra après le jour de la réception des pièces. L'insertion sera gratuite. En cas de contravention, les contrevenants seront punis d'une amende de 50 francs à 1.000 francs. En outre le journal pourra être suspendu, par voie administrative, pendant quinze jours au plus ».

Circulaire du Ministre de l'intérieur en date du 22 septembre 1865, relativement à l'emploi du communiqué (1).

« Le communiqué n'est pour un journal ni une pénalité, ni même une entrave, c'est simplement l'exercice par l'Administration du droit de réponse qui appartient à tous. Par suite, lorsque paraît, dans un journal de son département, un article incriminant les actes de l'Administration, le préfet, après s'être fait rendre compte des faits, ne doit pas hésiter à en rétablir, quand il y a lieu l'exactitude, au moyen d'un communiqué, mais son intervention ne doit dégénérer ni en publication abusive ni surtout en polémique irritante. ».

(1) Dalloz 1865.3.73.

Loi 29 juillet 1881 (article 12).

« Le gérant sera tenu d'insérer gratuitement, en tête du pus prochain numéro du journal ou écrit périodique, toutes les rectifications qui lui seront adressées par un dépositaire de l'autorité publique au sujet des actes de sa fonction qui auront été inexactement rapportés par ledit journal ou écrit périodique. Toutefois ces rectifications ne dépasseront pas le double de l'article auquel elles répondront. En cas de contravention, le gérant sera puni d'une amende de 100 francs à 1.000 francs ». .

BIBLIOGRAPHIE

I

OUVRAGES ET RÉPERTOIRES

- BARBIER. — Code expliqué de la Presse. Paris, 1887.
- DUTRUC. — Explication pratique de la loi de 1881. Paris, 1883.
- DALLOZ. — Répertoire alphabétique. V^o Presse.
- DALLOZ. — Périodique. 1881. 4. 70 (Rapport de M. Lisbonne sur la loi de 1881).
- FABREGUETTES. — Délits politiques et infractions par la voie de la presse. Paris, 1881.
- FAIVRE et BENOIT-LÉVY. — (Code Manuel de la Presse), Paris, 1881.
- GARRAUD. — Traité de droit pénal. Tome I^{er}.
- DE GRATTIER. — Commentaire sur les lois de la Presse. Paris, 1839.
- HATIN. — Manuel théorique et pratique de la liberté de la Presse.
- JAUBERT. — Du droit de réponse en matière de Presse. Thèse, Paris, 1901.

LE POITTEVIN. — Traité de la Presse.

THOUVENOT. — Le droit de rectification des fonctionnaires publics en matière de presse. Thèse, Paris 1900.

II

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Moniteur Universel du 2 février 1822 (Procès-verbal de la séance du 1^{er} février 1822), n° 33, p. 155.

Moniteur Universel du 13 mars 1822, p. 383 (Rejet d'un amendement tendant à restreindre le droit de réponse au cas où la vie privée de la personne nommée ou désignée serait seulement visée).

Journal officiel du 15 février 1881, p. 138 (Séance de la Chambre des Députés du 14 février 1881).

Journal officiel de 1881, p. 82, 89 et suiv. (Circular ministérielle du 9 novembre 1881).

Journal officiel, mars 1898, n° 1141 (Projet de loi adopté le 31 mars 1898, par la Chambre des Députés, sur la proposition de M. Flandin, en matière de droit de réponse).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : Nature juridique des droits de rectification et de réponse.	24

PREMIÈRE PARTIE

Les origines du droit de rectification.

CHAPITRE I. — Les insertions officielles.	39
CHAPITRE II. — Les communiqués.	50
CHAPITRE III. — La fin des communiqués. L'œuvre de 1881.	67

DEUXIÈME PARTIE

Des conditions d'exercice du droit de rectification.

CHAPITRE I. — Conditions de fond.	75
CHAPITRE II. — Conditions de forme.	114

CHAPITRE III. — Sanctions.	120
CONCLUSION	128
APPENDICE. — Textes relatifs au droit de rectification. .	134
BIBLIOGRAPHIE.	139

Paris. — JOUVE ET C^{ie}, 15, rue Racine.
